

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 2020

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

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA	JESÚS JORDANO FRAGA
CONSUELO ALONSO GARCÍA	ÍÑIGO LAZKANO BROTONS
MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ	ÁNGEL LOBO RODRIGO
SANTIAGO MANUEL ÁLVAREZ CARREÑO	FERNANDO LÓPEZ PÉREZ
FLOR ARIAS APARICIO	FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
JOSÉ MIGUEL BELTRÁN CASTELLANOS	BLANCA LOZANO CUTANDA
JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE	ALDO MILANO SÁNCHEZ
EVA BLASCO HEDO	JUAN EMILIO NIETO MORENO
OMAR BOUAZZA ARIÑO	ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA	JULIA ORTEGA BERNARDO
LUCÍA CASADO CASADO	MERCEDES ORTIZ GARCÍA
DANIEL DEL CASTILLO MORA	ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ
AITANA DE LA VARGA PASTOR	ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ
FRANCISCO DELGADO PIQUERAS	JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA
CARLOS JAVIER DURÁ ALEMAÑ	CARMEN PLAZA MARTÍN
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ	ISABEL PONT CASTEJÓN
DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ	BELTRÁN PUENTES COCIÑA
ROSA MARÍA FERNÁNDEZ EGEA	BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ	JUAN ROSA MORENO
SUSANA GALERA RODRIGO	EDUARDO SALAZAR ORTUÑO
GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ	RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS
JOSÉ MIGUEL GARCÍA ASENSIO	ÍÑIGO SANZ RUBIALES
NURIA GARRIDO CUENCA	MIREN SARASÍBAR IRIARTE
ROSA FERNANDA GÓMEZ GONZÁLEZ	AMPARO SERENO ROSADO
MARÍA LUISA GÓMEZ JIMÉNEZ	RUBÉN SERRANO LOZANO
MARCOS GÓMEZ PUENTE	BLANCA SORO MATEO
MARÍA DEL CARMEN DE GUERRERO MANSO	BARTOMEU TRIAS PRATS
NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO	MARÍA TERESA VADRÍ FORTUNY
OLGA HERRÁIZ SERRANO	GERMÁN VALENCIA MARTÍN
ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN	ANTONIO VILLANUEVA CUEVAS



MINISTERIO
DE CIENCIA
E INNOVACIÓN

Ciemat
Centro de Investigaciones
Energéticas, Medioambientales
y Tecnológicas



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

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

Primera edición, 2020

Coordinación, maquetación y fotocomposición:

CIEDA-CIEMAT

Plaza Bernardo Robles, 9, 42002 Soria

Correo: biblioteca@cieda.es

Publicación:

Editorial CIEMAT:

Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid

Correo: editorial@ciemat.es

[Novedades editoriales CIEMAT](#)

© CIEMAT, 2020

NIPO: 832-20-012-0

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

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

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

Cita recomendada:

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (Coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: CIEMAT, 2020.

Índice

Índice	1
I. Presentación (Fernando López Ramón)	5
Miembros del Observatorio de Políticas Ambientales	7

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMPARADAS

II. Resumen de la primera parte: internacional y derecho comparado (Blanca Lozano Cutanda)	14
III. Compromisos internacionales en materia del medio ambiente. El Pacto Mundial para el Medio Ambiente: una idea ambiciosa que no pudo ser (Rosa María Fernández Egea)	21
IV. Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión (Dionisio Fernández de Gatta Sánchez)	41
V. Tribunal Europeo de Derechos Humanos: avances en la consolidación del derecho humano a un medio ambiente adecuado (Omar Bouazza Ariño)	87
VI. TJUE 2019: Retos planteados por los residuos: concepto, traslado y tratamiento, y otras pautas interpretativas del Derecho de la Unión (María del Carmen de Guerrero Manso).....	116
VII. Italia: transitando hacia la “economía verde” (2016-2019) (José Luis Bermejo Latre)	139
VIII. Portugal 2019, a imagen y semejanza de Lisboa capital verde 2020 (Amparo Sereno).....	166
IX. Avances y temas pendientes en materia de medio ambiente en Chile: análisis de los principales proyectos de ley y jurisprudencia relevante de 2019 (Rosa Fernanda Gómez González)	182
X. Costa Rica: la lucha contra la contaminación ambiental y el rescate de las áreas protegidas (Aldo Milano Sánchez)	210

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS GENERALES

XI. Políticas Generales: valoración general (Gerardo García Álvarez)	249
XII. Legislación básica de medio ambiente: un año de parón legislativo (Blanca Lozano Cutanda).....	263

XIII. Actuación ambiental del estado: aparente parálisis, densa planificación (Isabel Pont Castejón; Juan Emilio Nieto Moreno).....	283
XIV. Jurisprudencia Constitucional: la Ley Catalana del Cambio Climático (Germán Valencia Martín).....	364
XV. Jurisprudencia contencioso-administrativa: control de las potestades administrativas, protección ambiental y responsabilidad patrimonial (Gerardo García Álvarez).....	451
XVI. Administración local: normación reglamentaria, localización de los objetivos de desarrollo sostenible y planificación estratégica en materia ambiental (Josep Ramón Fuentes i Gasó)	490
XVII. Acceso a la justicia: avances y retrocesos en el ámbito internacional, en la Unión Europea y en el Estado español (Alexandre Peñalver i Cabré, Eduardo Salazar Ortuño)	517
XVIII. Participación pública: la aplicación judicial de las disposiciones del Convenio de Aarhus y de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental por el TJUE (Carmen Plaza Martín).....	534
XIX. El acceso a la información ambiental: límites de acceso a los planes técnicos de caza y a los expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales (Lucía Casado Casado)	551
XX. Responsabilidad medioambiental: Orden TEC/1023/2019 y el fondo de compensación de daños medioambientales (José Miguel Beltrán Castellanos).....	581
XXI. Transportes: el movimiento “flygskam” y la problemática legal sobre las emisiones de CO ₂ del sector de la aviación (Nicolás Alejandro Guillén Navarro)	597

TERCERA PARTE POLÍTICAS ESPECIALES

XXII. Entre la rutina y los signos de acción frente a la emergencia climática Políticas especiales: valoración general (Alba Nogueira López).....	616
XXIII. Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario (Ángel Lobo Rodrigo)	620
XXIV. Las áreas marinas protegidas: mayor importancia por el cambio climático (Mercedes Ortiz García)	631
XXV. Aguas estancadas (Isabel Caro-Patón Carmona; Víctor Escartín Escudé)	649
XXVI. Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes (Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero).....	676
XXVII. Red Natura 2000: la imparable pérdida de la biodiversidad: más de un millón de especies en peligro de extinción según el informe IPBES (Eva Blasco Hedo; Fernando López Pérez)	713

XXVIII. Espacios naturales protegidos: dicotomía en la gestión entre necesidad y realidad (Daniel del Castillo Mora)	740
XXIX. La custodia del territorio como herramienta de resolución de conflictos ambientales (Carlos Javier Durá Alemañ)	758
XXX. Fauna: pulso judicial sobre el régimen jurídico de protección de las especies cinegéticas (José Miguel García Asensio)	774
XXXI. Calidad del aire: de la protección a la proyección de la justicia climática, en un escenario cambiante de salud ambiental (María Luisa Gómez Jiménez)	803
XXXII. El cambio climático continúa siendo el mayor problema ambiental (Miren Sarasibar Iriarte)	823
XXXIII. Transición Energética. 2019: un año de <i>stand-by</i> (Susana Galera Rodrigo) .	840
XXXIV. Suelo: novedades legislativas autonómicas y jurisprudencia (Aitana De la Varga Pastor)	853
XXXV. Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica (Juan José Pernas García)	873

CUARTA PARTE POLÍTICAS AUTONÓMICAS

XXXVI. Valoración general y síntesis de la política normativa en CCAA 2019 (Jesús Jordano Fraga)	916
XXXVII. Política normativa ambiental de Andalucía 2019: declaración de interés estratégico para Andalucía de iniciativas económicas y adecuación ambiental y territorial de viviendas ilegales (Jesús Jordano Fraga)	923
XXXVIII. La política ambiental de Aragón en 2019: un año marcado por la convocatoria electoral (Olga Herráiz Serrano)	953
XXXIX. Canarias ante un cambio de Gobierno (Adolfo Jiménez Jaén).....	988
XL. La lucha contra el cambio climático y otras políticas ambientales en Castilla La Mancha (Nuria María Garrido Cuenca; Francisco Delgado Piqueras)	1010
XLI. Castilla y León: la caza, en el punto de mira (Iñigo Sanz Rubiales)	1030
XLII. Cataluña: ODS, emergencia climática: ¿mucho ruido y pocas nueces? (María Teresa Vadrí Fortuny)	1049
XLIII. <i>Comunitat Valenciana</i> : sostenibilidad territorial, transición energética y economía circular (Juan Rosa Moreno).....	1076
XLIV. Extremadura: vías para la protección jurídica de los espacios naturales (Flor Arias Aparicio)	1097
XLV. Galicia: la Xunta se reactiva <i>in extremis</i> sin abandonar la pulsión desreguladora (Alba Nogueira López; Beltrán Puentes Cociña).....	1116
XLVI. Islas Baleares: la «turistificación» (Bartomeu Trias Prats)	1140

XLVII. La Rioja: territorio, sector agrario y cambio político (René Javier Santamaría Arinas)	1159
XLVIII. Comunidad de Madrid: “los retoques en la regulación del “Madrid central” (María Consuelo Alonso García; Antonio Villanueva Cuevas)	1182
XLIX. Región de Murcia: otra nueva -y decepcionante-vuelta de tuerca normativa en el proceso de degradación del Mar Menor: el Decreto-Ley 2/2019 (Santiago M. Álvarez Carreño; Blanca Soro Mateo; Elisa Pérez de los Cobos Hernández)	1204
L. Navarra (2020): una nueva estructura de la organización ambiental (José Francisco Alenza García)	1232
LI. País Vasco: ley de sostenibilidad energética y nuevas directrices de ordenación territorial (Iñigo Lazkano Brotóns).....	1248
LII. Principado de Asturias: subsistencia de problemas que condicionan la política medioambiental (María Rosario Alonso Ibáñez).....	1274

Presentación

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Siempre he admirado la práctica regla americana de la limitación de mandatos. Fue diseñada contra las monarquías y en la actualidad se trata de emplear frente a los regímenes dictatoriales y autoritarios, que frecuentemente se empeñan en derogarla o desconocerla. En todo caso, al margen de sus implicaciones políticas, impone una saludable renovación de las organizaciones. También en las de tipo científico como es el Observatorio de Políticas Ambientales.

Nuestra red se puso en marcha hace quince años. Incidentalmente el recuerdo me permite constatar que mi adhesión al principio de la limitación de mandatos tampoco es demasiado estricta. Uno no siempre es consecuente consigo mismo. En todo caso, la red debía ser, si no necesaria, al menos útil, pues ha llegado a acoger un centenar de especialistas de Derecho ambiental procedentes de universidades y centros de investigación europeos e iberoamericanos.

El fenómeno carece de todo incentivo económico, ya que el Observatorio está huérfano de subvenciones, salvo en el apoyo inicial que nos dio la ministra Narbona. Quizá por eso algunos la consideramos benemérita, aunque, en verdad, apreciamos mucho el espíritu deportivo de quien sabe conceder una oportunidad a la crítica. Pronto comprendimos que ése no era el planteamiento de la mayoría de las autoridades ambientales, que enseguida rechazaron financiar a quienes podían no escribir para elogiarles. Mejor.

No creo tampoco que el éxito de la fórmula derive de ninguna adhesión ni a doctrinas ni a métodos ni a personalidades. Aunque a todos nos gusta sentirnos acariciados por la fama de sabiduría, es bueno conocer los propios límites. Los concienzudos artesanos hacemos falta, pero sería un error de juicio considerarnos genios.

No hay, por tanto, explicación económica ni ideológica. La razón de que el Observatorio se haya consolidado está ligada a su utilidad como foro de encuentro, difusión y debate de los ambientalistas. Es una satisfacción haber contribuido a ello y lo es más que la empresa tenga la continuidad que se pone de relieve en las páginas que siguen.

En efecto, de nuevo, más de cincuenta trabajos se articulan para explicar las novedades y los problemas de las políticas ambientales. La gran aportación metodológica de este año es la inclusión de valoraciones generales de las cuatro partes que configuran el volumen. Los coordinadores introducen, así, elementos de síntesis que mejoran los resultados del trabajo común.

Estas líneas no son sino una sencilla expresión de mi reconocimiento profesional a los coordinadores y autores, y de mis sentimientos de amistad a todos ellos.

Miembros del Observatorio de Políticas Ambientales

AGUIRRE I FONT, Josep María: Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Girona.

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

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

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

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

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

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

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

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

ARRIÉN SOMARRIBA, Juan Bautista: Profesor Asociado de Derecho Administrativo, Universidad Centroamericana de Nicaragua.

BALLESTEROS PINILLA, Gabriel: Profesor de Derecho Ambiental, Universidad Santo Tomás de Aquino de Bucaramanga (Colombia).

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

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

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

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

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

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

CARRANZA BENDEZÚ, Alexandra: Abogada, Lima (Perú).

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

CASTILLO MORA, Daniel del: Letrado de la Junta de Andalucía, Sevilla.

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

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

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

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

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

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

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

FERNÁNDEZ ESTRELLA, Aracelis: Letrada del Tribunal Constitucional, República Dominicana.

FRANKOVA, Martina: Universidad Carolina, Praga (República Checa).

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

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

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

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

GARCÍA ASENSIO, José Miguel: Abogado, Soria.

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

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

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

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

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

GÓMEZ PUENTE, Marcos: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.

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

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

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

HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor: Director del Centro de Estudios de Regulación Económica, Universidad Monteávila, Caracas (Venezuela).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MEJÍA, Henry Alexander: Profesor Titular de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, Universidad de El Salvador.

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

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

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

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

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

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

PARRA LUCÁN, María Ángeles: Magistrada, Sala Primera del Tribunal Supremo, Madrid.

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

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

PERNAS GARCÍA, Juan José: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña.

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

PUENTES COCIÑA, Beltrán: Universidad de Santiago de Compostela.

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

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

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

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

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

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

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

SANZ LARRUGA, Francisco Javier: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña.

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

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

SERENO ROSADO, Amparo: Profesora de Derecho Ambiental, Universidad Autónoma de Lisboa (Portugal).

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

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

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

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

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

VELÁSQUEZ MUÑOZ, Carlos Javier: Profesor Doctor de Derecho Ambiental y Urbano-Territorial, Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia).

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

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

VILLEGAS MORENO, José Luis: Profesor Titular de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental, Universidad Católica del Táchira (Venezuela).

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

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS
INTERNACIONALES Y
COMPARADAS

Coordinación: BLANCA LOZANO CUTANDA

Resumen de la primera parte: internacional y derecho comparado

BLANCA LOZANO CUTANDA

En el momento en que se escriben estas líneas (abril de 2020), la pandemia del coronavirus ha orillado toda preocupación ambiental que no vaya más allá de la garantía de continuidad de los dos servicios esenciales para la población: la gestión de los residuos y los servicios del agua. Las medidas de choque contra la enfermedad y, en particular, el confinamiento de la población, están teniendo un doble efecto sobre la protección ambiental: se han aplazado, por un lado, la adopción de decisiones y la implementación de políticas de protección ambiental, pero, por otro, el «repliegue humano» está teniendo por sí mismo efectos beneficiosos sobre el ecosistema, reduciendo el impacto de la actividad humana en la naturaleza y la emisión de gases de efecto invernadero.

Es pronto para aventurar cómo incidirá esta crisis sanitaria en la protección del medio ambiente una vez superada, y tampoco es el objetivo de este Observatorio, pero sí hay que tener en cuenta que, a nivel internacional, en el año 2019 apenas se produjeron avances en materia ambiental y, en particular, en la lucha contra el cambio climático. Hay que esperar, por ello, que, tras un primer momento de previsible postergación de cualquier medida que no tenga como efecto inmediato la reactivación económica, a medio y a largo plazo se refuercen los mecanismos internacionales para prevenir los riesgos globales, entre los que se incluyen -no ya como riesgos potenciales sino reales-, el cambio climático la contaminación o el agotamiento de los recursos naturales.

De un modo premonitorio, Rosa Fernández Egea resumió su aportación sobre los compromisos ambientales internacionales señalando que «el 2019 se caracteriza por ser un año de cierre de una década, con la vista puesta en la siguiente».

A lo largo del año tuvieron lugar Conferencias de las Partes (COP) de varios acuerdos multilaterales sobre medio ambiente con diversos logros, tales como: el Sistema del Tratado Antártico (adopción de la Declaración de Praga); la Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (cuadragésima reunión del Comité de Patrimonio Mundial en Bakú e inscripción de nuevos lugares); CITES (décimo octava COP de la Convención en Ginebra); la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (decimocuarta COP en Nueva Delhi); y el Protocolo de Montreal para la protección de la capa de ozono (trigésimo primera reunión en Montreal).

Sin embargo, el año 2019 quedó marcado por dos fracasos. En primer lugar, falló el intento de adoptar un instrumento internacional vinculante, el denominado «Pacto Mundial para el Medio Ambiente» en el que se pretendían recoger los principios del Derecho Internacional Ambiental y abordar la estructura para la gobernanza ambiental internacional. Pero no solo no prosperó la idea de contar con un instrumento vinculante, sino que la adopción de una decisión política fue aplazada hasta el año 2022.

Y, en segundo lugar, tampoco se consiguieron los principales objetivos de la vigesimoquinta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), la COP25 Chile-Madrid que, paradójicamente, se convocó con el lema «El momento de actuar».

El objetivo de esta cumbre, no demasiado ambicioso, era el de terminar de negociar algunos puntos que habían quedado pendientes en la anterior COP, celebrada en 2018 en Katowice (Polonia), para hacer operativo el Acuerdo París para el 2020: las orientaciones para aplicar el artículo 6 (sobre los mecanismos cooperativos de mercado y no de mercado), la revisión del Mecanismo Internacional el Varsovia sobre Pérdidas y Daños asociados a los impactos del cambio climático, y temas de financiación.

Pues bien, sólo se pudo avanzar en los dos últimos puntos. Así, el Mecanismo Internacional de Varsovia pudo equiparse con un «brazo de implementación», a través de una red de organismos que minimicen los riesgos de desastres y proporcionen asistencia técnica a los países más vulnerables al cambio climático, además de ampliarse el apoyo financiero para actividades de pérdidas y daños.

En cambio, no se logró avanzar en la regulación de los mercados de carbono, que se posterga hasta la COP26 que tendrá lugar en noviembre de 2020 en Glasgow. Si bien lo determinante es que los Estados apliquen políticas para reducir las emisiones globales con mayor celeridad, los mercados de carbono son un instrumento de flexibilidad importante para coadyuvar a este fin, como lo demuestra el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (EU ETS), que lleva funcionando con bastante éxito desde hace una década. Sin embargo, las reglas de aplicación de los mercados de carbono para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París plantean algunos problemas y controversias (fundamentalmente: cómo evitar la doble contabilidad de las reducciones de gases conseguidas y acordar si se computan o no los derechos existentes hasta ahora, procedentes del Protocolo de Kioto). Estas reglas debieron haberse cerrado en la COP24 de Katowice (Polonia) en 2018, y su nuevo retraso en Madrid es una mala noticia.

Pero, además, tampoco se logró en la COP25 reforzar la ambición en la reducción de emisiones de manera global. Solo ochenta y cuatro países de los ciento noventa y cinco que suscribieron el Acuerdo de París se han comprometido en Madrid a presentar objetivos de recorte de emisiones más ambiciosos en 2020. La retirada del Acuerdo de Estados Unidos y la ausencia hasta ahora de compromisos ambiciosos por parte de China, India y Rusia, pone en peligro el logro de los objetivos, pues estos países generan un 57% de las emisiones globales. Resulta esperanzadora, en cambio, la voluntad de liderazgo que sigue manifestando la Unión Europea y el serio compromiso de España, que esperamos que se vea reflejado pronto en la ley y en Plan Integrado de Energía y Clima (PNIEC) anunciados.

En efecto, como explica Dionisio Fernández de Gatta en su contribución, 2019 es un año clave en la política ambiental europea, pues en él se aprobó el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), que es el plan más ambicioso de la historia en materia medioambiental, tanto por los objetivos fijados como por la financiación prevista. Pero la Unión, además de aprobar este Pacto, que la situará en una posición de liderazgo mundial en materia ambiental, ha continuado con firmeza su política de acción por el clima, ha impulsado la reflexión sobre el desarrollo sostenible y la evaluación del VII Programa Ambiental, y ha adoptado actos jurídicos e informes sobre economía circular y capital natural, así como sobre evaluación de la legislación ambiental y seguridad nuclear.

Por lo que respecta a la ambición climática, la Unión Europea no solo está bien encaminada a cumplir su contribución prevista al Acuerdo de París (reducir las emisiones un 40% como mínimo en 2030), sino que se comprometió en este Pacto a proponer la primera «Ley del Clima» europea para consagrar con carácter vinculante el objetivo de alcanzar la neutralidad

climática (cero emisiones netas de GEI) en 2050, mediante la reducción de las emisiones y una mayor absorción de los GEI. Pues bien, cuando escribimos estas líneas, la Comisión ha presentado ya, el 4 de marzo de 2020, la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999». Permítasenos aquí señalar que uno de los países europeos que, ya en 2019, adoptó su «Hoja de ruta para la neutralidad carbónica» fue Portugal, manifestando una gran ambición ambiental en la lucha contra el clima como explica Amparo Sereno en su contribución sobre este país.

El *European Green Deal* previó también que la transición hacia la neutralidad climática va a requerir cuantiosas inversiones, y la Unión ya está avanzando en este sentido: en enero de 2020, la Comisión ha presentado la Comunicación sobre el «Plan de inversión sostenible en Europa. Plan de inversiones del pacto verde europeo» [COM (2020) 21 final], en el que se señala que «el Plan de Inversiones para una Europa sostenible movilizará, con cargo al presupuesto de la Unión y a sus instrumentos asociados, al menos un billón de euros en inversiones sostenibles durante la próxima década»; este Plan incluye un Mecanismo para una Transición Justa dirigido a garantizar que la transición hacia una economía climáticamente neutra se produzca de manera equitativa, con ayudas específicas para las regiones más afectadas.

No podemos dejar de destacar lo importantes que van a resultar estas inversiones para reactivar la economía tras el parón provocado por las medidas para combatir el COVID-19. El Pacto Verde Europeo ha llegado así en un momento especialmente propicio para dar el paso hacia una nueva estrategia «verde» de crecimiento, que va a suponer una profunda reforma del sistema energético y del modelo productivo de la Unión Europea, con una decidida apuesta por la economía circular y la protección y el uso sostenible de los recursos naturales.

Esta transición hacia una economía climáticamente neutra y circular brinda, además, la oportunidad de traducir la actividad económica sostenible e intensiva en creación de empleo, pues hay en los mercados mundiales un considerable potencial de desarrollo de tecnologías de bajas emisiones y de productos y servicios sostenibles; ofreciendo asimismo la economía circular un gran potencial de creación de actividades y nuevos puestos de trabajo. Así, por ejemplo, la Unión promoverá el desarrollo de productos tecnológicos «climate friendly», en especial en el ámbito energético (células fotovoltaicas, hidrógeno limpio, tecnología de captura y almacenamiento de Co₂, etc.), e impulsará el plan estratégico de baterías y el empleo de nuevas tecnologías digitales (inteligencia artificial, G5, internet de las cosas, etc.).

Por otro lado, en sectores tradicionales como la construcción, esta transición exige un uso eficiente de la energía y de los recursos que se va a traducir en una «oleada de renovación» de edificios públicos y privados a partir de 2020, lo que, además de reducir la factura energética, puede ayudar a revitalizar el sector de la construcción y brindar una oportunidad para apoyar a las pymes y al empleo local.

Por lo que respecta a los recursos naturales, el Pacto Verde considera que los ecosistemas aportan servicios esenciales, como alimentos, agua dulce y aire puro y cobijo, paliar las catástrofes naturales, plagas y enfermedades y ayudan a regular el clima, por lo que la Comisión presentará en 2020 una nueva Estrategia sobre Biodiversidad, que establecerá objetivos y compromisos para atajar las causas principales de la pérdida de biodiversidad en la Unión, aumentará la cobertura de zonas terrestres y marítimas protegidas en la Natura 2000, ofrecerá propuestas para hacer más ecológicas las ciudades europeas, incluyendo la posibilidad de elaborar un plan de recuperación de la naturaleza, y estudiará cómo aportar financiación para ayudar a los Estados Miembros en la consecución de estos objetivos.

Hay que señalar también el papel crucial que ocupa en el *European Green Deal* la denominada «economía azul», esto es, el reconocimiento de los mares como una fuente de riqueza que permite, además aliviar las demandas sobre los recursos de la tierra y atajar el cambio climático, pues los océanos tienen un importante papel en su mitigación del cambio climático y en la adaptación al mismo, mejorando el uso de los recursos acuáticos y marinos y, por ejemplo, fomentando la producción y el uso de nuevas fuentes de proteínas.

Finalmente, en el marco del Pacto Verde la Comisión se compromete a presentar en 2020 la propuesta de VIII Programa de Acción en materia de medio Ambiente, y con ello la Política Medioambiental de la UE para el futuro. Para ello, la Comisión adoptó, el 15 de febrero de 2019, el Informe sobre la evaluación del VII Programa. En el análisis de la evaluación de las acciones relacionadas con los objetivos prioritarios fijados por el VII Programa, se concluye que se ha avanzado más en las acciones relacionadas con el relativo a conseguir una economía hipocarbónica y menos en las relacionadas con la protección de la naturaleza, el medio ambiente y la salud, y la integración.

En el plano normativo, destaca la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio, sobre la reducción del impacto de ciertos productos de plásticos en el medio ambiente (conocida como Directiva SUP por el acrónimo en inglés de Single Use Plastics Directive). La principal finalidad ambiental de la directiva es la de prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular en el mar, así como fomentar la transición hacia una economía circular con productos y materiales innovadores y sostenibles. La

Directiva, que deberá ser transpuesta por los Estados antes del 3 de julio de 2020, es ambiciosa: enuncia una serie de productos de plástico a los que se deberán aplicar distintas medidas, que incluyen desde la reducción de su consumo a su total prohibición, pasando por la información al consumidor sobre la gestión de los residuos o la introducción de un régimen de responsabilidad ampliada del productor.

Por lo que respecta a los Tribunales europeos, Omar Bouazza resume varias Sentencias del Tribunal de Estrasburgo, entre las que cabría destacar la recaída en el caso Cordella y otros c. Italia, relativo a la contaminación producida por la planta industrial ILVA. El TEDH, si bien reconoce que Italia ha adoptado normas para poner fin al daño ambiental, considera que, debido al retraso en su ejecución, ha puesto en riesgo la salud de los demandantes, por lo que declara que el Estado italiano ha vulnerado el artículo 8 del Convenio. ILVA es el mayor complejo de siderurgia ambiental europeo y fuente de muchos problemas y conflictos ambientales; se da así la circunstancia de que, en relación a esta planta industrial, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró, en una Sentencia de 31 de marzo de 2011, que la República italiana había incumplido las obligaciones que le imponía la Directiva 2008/1/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. En relación a las Sentencias del Tribunal de Luxemburgo, Carmen de Guerrero da cuenta en su análisis de las numerosas sentencias recaídas en materia de residuos, que abarcan cuestiones diversas relativas a su concepto, a su traslado y a su tratamiento. Cabe destacar, asimismo, por su novedad, la Sentencia de 19 de diciembre de 2019, que resolvió una cuestión prejudicial planteada por un Tribunal alemán en la que se preguntaba si el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea permite o, incluso, obliga al tribunal nacional a imponer un arresto coercitivo cuando se produzca una negativa persistente de una autoridad nacional a cumplir una obligación clara, precisa e incondicional derivada de una Directiva europea (así lo pretendía la ONG recurrente en la instancia frente a los reiterados incumplimientos de la región de Baviera de la Directiva de calidad del aire, a pesar de las reiteradas multas coercitivas impuestas). El TJUE concluye que, si bien el citado precepto no se opone a que el Tribunal nacional pudiera imponer un arresto coercitivo en estos casos, para ello sería necesario que existiera una base legal en el derecho interno suficientemente precisa y previsible en su aplicación y añade que, en cuanto limitación del derecho a la libertad, esta medida debería respetar el principio de proporcionalidad que garantiza el art. 52 de la Carta.

Además de las contribuciones sobre los avances que han tenido lugar en 2019 a nivel internacional y europeo, varios profesores han resumido los principales hitos ambientales de sus países. Como elemento repetido en la crónica de los países representados en esta edición destaca la importancia creciente que ocupa la «economía circular», actualmente centrada en una

gestión de residuos sostenible, basada en el reciclaje y la reutilización, así como en políticas energéticas que potencian las energías renovables, la eficiencia y la generación de energía descentralizada. Se trata de abordar la legislación ambiental con una nueva perspectiva, que pone el foco más en el fomento y la reconversión económica que en la tradicional intervención policial y ordenancista (si bien ésta última continúa siendo necesaria).

En Italia, José Luis Bermejo Vera destaca, este sentido, la «ley de la green economy» (Ley 22/2015), una norma omnibus que contiene un paquete de medidas muy diversas orientadas a la simplificación y la promoción de la utilización de los recursos y a la sostenibilidad ambiental, con la previsión de incentivos para premiar los comportamientos virtuosos de consumidores, productores e instituciones. En el mismo sentido, en Costa Rica Aldo Milano destaca la Ley No. 9786, Ley para combatir la contaminación por plástico y proteger el ambiente.

Por último, entre los casos jurisprudenciales destacados en Derecho comparado, puede reseñarse en 2019 el caso «Quintero Puchuncaví» en Chile, del que da cuenta Rosa en su contribución Fernanda Gómez, en el que se pone de manifiesto la actitud cada vez más proactiva de los Tribunales en la defensa de la salud y el medio ambiente.

Compromisos internacionales en materia del medio ambiente. El Pacto Mundial para el Medio Ambiente: una idea ambiciosa que no pudo ser

ROSA M. FERNÁNDEZ EGEA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. AMUMA MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS. 2.1. Protección de la naturaleza, paisaje y biodiversidad. 2.2. Protección del medio ambiente marino. 2.3 Protección de la capa de ozono y clima. 2.4 Protección frente a sustancias químicas, residuos peligrosos y mercurio. 3. GOBERNANZA AMBIENTAL Y APLICACIÓN DEL DIMA 3.1. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 3.2. Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible y Foro de alto nivel sobre desarrollo sostenible. 3.3. Fondo para el medio ambiente mundial (GEF): financiación, planes y políticas. 3.4. Controversias internacionales. 4. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES.

RESUMEN: El 2019 se caracteriza por ser un año de cierre de una década, con la vista puesta en la siguiente, que se enfrenta a restos tan importantes como cumplir en 10 años los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (OSD) de la Agenda 2030 –adoptados tras el fracaso los Objetivos del Milenio-. Además de los OSD, el tema protagónico siguió siendo el cambio climático, que ha estado presente –en ocasiones, hasta monopolizando- en las negociaciones internacionales ambientales, máxime en los albores del inicio de la aplicación del Acuerdo de París en 2020.

En el presente capítulo se dará cuenta de los avances, no siempre suficientes, en el marco de los diversos acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA), así como de las cuestiones tratadas en los foros de internacionales de gobernanza ambiental.

ABSTRACT: 2019 is characterized as a year of the end of a decade, with an eye on the next one, which faces such important challenges as meeting the 17 Sustainable Development Goals (SDG) of the 2030 Agenda in 10 years – adopted after the failure of the Millenium Goals-. In addition to the SDG, the main issue remained climate change, which has been present – in some cases, even monopolizing– in the international environmental negotiations, especially at the dawn of the start of the implementation of the Paris Agreement in 2020.

This chapter will tackle the progress, not always sufficient, within the framework of the various multilateral environmental agreements (MEAs), as well as the issues covered in the forums of international environmental governance.

PALABRAS CLAVE: Derecho internacional del medio ambiente. AMUMA. Preservación de la naturaleza, especies y biodiversidad. Protección del medio ambiente marino. Agotamiento de la capa de ozono. Cambio climático. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

KEYWORDS: International Environmental Law. MEAs. Nature, Species and Biodiversity preservation. Marine environment protection. Ozone depletion Climate change. Sustainable Development Objectives.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2019 comenzó de forma muy prometedora para el Derecho internacional del medio ambiente (DIMA). Durante este año tendrían lugar las tres sesiones sustantivas del Grupo de trabajo de composición abierta¹ para la consecución de un Pacto Mundial por el Medio Ambiente. La primera de las reuniones del Grupo de trabajo tuvo lugar del 14 al 18 de enero, la segunda, del 18 al 20 de marzo y la tercera y última del 20 al 22 de mayo. Todas ellas celebradas en la sede del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA o UNEP), en Nairobi (Kenia).

El Pacto ha sido una apuesta de Francia, que asumió la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la Resolución 72/777 de 10 de mayo de 2018, titulada «Hacia un Pacto Mundial por el Medio Ambiente», que pretendía crear un marco de DIMA estable y consolidado, de forma que también se mejorase la implementación de la normativa internacional ambiental, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¹ Que sea de composición abierta posibilita que integre también a representantes de organizaciones no gubernamentales acreditadas, y no sólo delegados de los Estados.

El Grupo de trabajo tendría como tarea elaborar un informe técnico sobre el estado de la cuestión en materia de DIMA y así identificar las posibles lagunas y debilidades, también en relación con su aplicación. El objetivo final era adoptar un acuerdo vinculante que recogiera los principios del DIMA -hasta la fecha contenidos en varios instrumentos de *soft law*-, que abordara la estructura de gobernanza ambiental internacional, así como directrices para aplicar los regímenes existentes de DIMA. Incluso se consideró crear un tribunal internacional de medio ambiente, pero esta idea pronto se descartó por despertar una gran oposición por parte de algunos países.

No obstante, en el transcurso del año, los resultados de las reuniones no han cumplido las expectativas creadas. No sólo se cuestionó el hecho de contar con un instrumento internacional vinculante, sino que éste quedó desplazado por un objetivo menos ambicioso, la adopción de una Decisión política, aplazada, además, para el año 2022, año en el que se conmemora el vigésimo aniversario del primer gran instrumento de *soft law* del DIMA, la Declaración de Estocolmo de 1972.

Así las cosas, tras las tres sesiones acaecidas en 2019, el Grupo de trabajo sólo ha podido consensuar una serie de recomendaciones dirigidas a la Asamblea de Naciones Unidas², para que ésta aliente, por un lado, a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a todos los miembros de los organismos especializados a que fortalezcan las regulaciones, políticas y marcos reglamentarios ambientales a nivel nacional, así como las capacidades de todos los sectores para una aplicación eficaz del DIMA; y a que integren el medio ambiente en las políticas y programas sectoriales a todos los niveles, incluidos los planes nacionales de desarrollo y desarrollo sostenible. Y por otro lado, a todas las partes interesadas a tener una “participación activa y significativa” a todos los niveles en los diferentes foros relacionados con la aplicación del DIMA y los instrumentos relacionados con el medio ambiente; y al PNUMA, en su calidad de presidente del Grupo de Gestión del Medio Ambiente, a que siga fortaleciendo la coordinación interinstitucional en todo el sistema sobre el medio ambiente y a que pida la aplicación de estrategias para todo el sistema en materia de medio ambiente.

Las propuestas son pragmáticas, centradas en hacer eficaces las normas ambientales ya existentes; pero no deja de ser un resultado insatisfactorio. No obstante, parece que es a lo único que se puede aspirar habida cuenta de las reticencias estatales a ver afectados sus derechos soberanos, y ello, a pesar de que el medio ambiente mundial reclame mayor consideración y contundencia en su protección³.

² Véase.

³ FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa, [Avances y retrocesos en la negociación del pacto mundial por el medio ambiente](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 95, Sección “Artículos doctrinales”, 4 de noviembre de 2019.

2. AMUMA MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS

2.1. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, PAISAJE Y BIODIVERSIDAD

2.1.1. El Tratado Antártico (1959) y el Protocolo de Madrid (1991)

El Tratado Antártico de 1959, que entró en vigor dos años después, en 1961, fue firmado por Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, el Reino Unido, Sudáfrica y la Unión Soviética. En él se reconoce el interés que tiene este continente para toda la Humanidad, se asegura el uso pacífico y la cooperación para la investigación científica, así como se congelan las reclamaciones soberanas sobre este territorio.

En aplicación del Tratado Antártico se firmó el Protocolo sobre Protección del Medio Ambiente, también conocido como Protocolo de Madrid, por haberse firmado en dicha ciudad en 1991, entrando en vigor en 1998⁴. Con este Protocolo se pretende una protección del medio ambiente en la Antártida, así como de sus ecosistemas asociados.

Estos dos instrumentos, junto con la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas de 1972 (en vigor desde 1978) y la Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos de 1980 (en vigor desde 1982), conforman el Sistema del Tratado Antártico. Estas dos últimas Convenciones, no obstante, son independientes al Tratado.

La cuadragésima segunda Reunión Consultiva del Tratado tuvo lugar del 1 al 11 de julio de 2019 en Praga (República Checa), junto con la vigésima segunda reunión del Comité de Protección Ambiental de la Antártida.

Como resultado de esta reunión se adoptó la Declaración de Praga con motivo de la celebración del sexagésimo aniversario de la firma del Tratado Antártico. En ella se reafirma, entre otros compromisos, el de proteger y preservar la Antártida. En total se adoptaron 12 medidas (la mayoría sobre gestión y protección de zonas especialmente protegidas), 7 decisiones y 7 resoluciones entre las que cabe destacar: la Resolución n° 1 por la que se establece un «Manual revisado sobre limpieza de la Antártida, y la Resolución» n° 5 sobre la «Reducción de la contaminación por plásticos en la Antártida y en el océano Austral»⁵.

⁴ [Véase su texto.](#)

⁵ [Véanse estos documentos.](#)

Por último, el 22 de abril de 2019, Eslovenia se adhirió al Tratado Antártico, aumentándose el número de partes a 54.

2.1.2. Convenio de RAMSAR sobre Humedales de Importancia Internacional (1971)

La Convención relativa a los humedales de importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas sobre los Humedales, firmada en Ramsar (Irán) en 1971 (en vigor desde 1975), presenta un marco para la coordinación de actuaciones nacionales e internacionales en la conservación y uso inteligente de los humedales y sus recursos, en especial, como hábitat acuático.

Durante el 2019 se han llevado a cabo actividades preparatorias y conducentes a asistir a los Estados para que preparen sus informes sobre humedales de cara a la decimocuarta Conferencia de las Partes (COP14), que tiene previsto celebrarse en Wuhan (China) en 2021.

2.1.3. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972)

La Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 (en vigor desde 1975), tiene como objetivo identificar y proteger el patrimonio natural y cultural que cuente con un valor universal excepcional, en el entendido de que su conservación no sólo compete a los países en cuyo territorio se encuentren, sino a toda la sociedad internacional presente y futura⁶. España es el tercer país, después de Italia y China, con mayor número de lugares que son Patrimonio de la Humanidad.

Del 30 de junio al 10 de julio de 2019 tuvo lugar la cuadragésima tercera sesión del Comité de Patrimonio Mundial en Bakú (República de Azerbaiyán). Durante este año se han inscrito un total de 29 nuevos lugares a la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales cuatro son naturales (los bosques hircanios en Irán, el Parque nacional de Vatnajökull en Islandia, el santuario de aves migratorias a lo largo del litoral del Mar Amarillo y del Golfo de Bohai en China y las tierras y mares australes franceses) y uno que es mezcla cultural y natural (Paraty e Isla Grande en Brasil).

⁶ Puede encontrarse información al respecto en [este enlace](#). El [texto del acuerdo](#) está disponible en línea.

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

La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES), fue adoptada bajo los auspicios del PNUMA en 1973 (en vigor desde 1975). Su objetivo es asegurar que el comercio internacional de animales y plantas salvajes no ponga en peligro su supervivencia.

La décimo octava Conferencia de las Partes (COP-18) de la Convención tuvo lugar del 17 al 28 de agosto de 2019 en Ginebra (Suiza). En ella se abordaron un total de 57 propuestas sobre elevar y bajar el control del comercio internacional de especies, solicitadas por 90 partes en la Convención⁷. Entre ellas, se añadieron al Anexo II algunas especies vegetales africanas y de Latinoamérica, así como algunas especies animales acuáticas, como varias especies de tiburones, de tortugas marinas o de caballitos de mar. También cabe resaltar que se está empezando a proteger cierto tipo de animales, objeto de una nueva moda de tener animales de compañía exóticos, como algunas especies de tortugas, lagartijas y gecos. Igualmente, se rechazaron algunas solicitudes de permitir un comercio limitado de marfil de los elefantes africanos. Por otro lado, algunos países, sobre todo africanos, resaltaron la necesidad de tener en cuenta el papel de las comunidades locales a la hora de adoptar medidas de conservación de algunos animales como los elefantes, las jirafas o los rinocerontes, que respeten también la soberanía nacional de dichos países.

2.1.5. Convención sobre la Conservación de Especies migratorias de Animales Silvestres o CMS (1979)

La Convención sobre Especies Migratorias (también conocida como Convención de Bonn o CMS, por sus siglas en inglés) de 1979 (en vigor desde 1983) reconoce que los Estados deben proteger las especies migratorias que viven o transitan por sus espacios territoriales, por su especial vulnerabilidad⁸.

Las Conferencias de las Partes de esta de la CMS se producen cada tres años, siendo la siguiente en 2020. Por este motivo, las reuniones que tuvieron lugar durante el 2019 fueron de los órganos subsidiarios de la CMS. Así, durante el mes de noviembre de 2019 tuvieron lugar, en Bonn (Alemania), la cuadragésima novena reunión del Comité Permanente, la cuarta reunión del Comité del Periodo de Sesiones del Consejo Científico de la CMS y la segunda reunión del Grupo de trabajo sobre el Marco post-2020, así como sesiones paralelas de grupos de trabajo por regiones (África, Asia, Europa,

⁷ [Véase información al respecto.](#)

⁸ El [texto de la Convención](#) se encuentra disponible en línea.

Latinoamérica y Caribe y Oceanía) todos ellas preparando la siguiente COP⁹. Entre los temas a tratar en la COP13 se encuentran: la vinculación ecológica como un tema prioritario en el Marco Post-2020, la revisión del estado de conservación de algunas especies migratorias ya recogidas en los apéndices de la CMS, así como la consideración de otras nuevas (por ejemplo, el jaguar). También se discutirán temas transversales tan importantes como la necesidad de que la tecnología de energías renovables no sea un riesgo para las especies migratorias, la contaminación lumínica, el descenso de la población de insectos o la contaminación de plásticos.

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

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

La Conferencia de las Partes de la CDB se celebra cada dos años, habiendo tenido lugar la última (COP14) en noviembre de 2018 en Egipto¹⁰. De esta forma, durante el 2019 tuvieron lugar las reuniones de algunos grupos y órganos subsidiarios en Montreal (Canadá) en sesiones preparatorias para la adopción del marco post-2020 en la próxima COP¹¹. Así, del 20 al 22 de noviembre de 2019 se celebró la undécima reunión del Grupo Abierto de Trabajo sobre el Artículo 8(j) de la CDB¹², que centró su trabajo en el rol que cumplen las poblaciones indígenas y las comunidades locales en vincular la naturaleza y la cultura, a lo que se refiere la Meta de Aichi n° 18 (conocimiento tradicional)¹³. Del 25 al 29 de noviembre tuvo lugar la vigesimotercera reunión

⁹ [Véase la información sobre estas reuniones.](#)

¹⁰ Puede obtenerse información sobre los [resultados de la COP 14 del CDB.](#)

¹¹ [Véase información sobre estas reuniones](#)

¹² En el artículo 8(j) CDB se establece que el Estado parte “[c]on arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”.

¹³ Las Metas Aichi son un total de 20 metas de desarrollo previstas en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020. Ninguna de ellas se ha logrado cumplir en el plazo establecido, 2020, lo que supone un fracaso y mal precedente para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (SBSTTA 23, por sus siglas en inglés: *Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice*), centrándose en temas tales como la vinculación entre el cambio climático y la biodiversidad, la cooperación técnica y científica, la gestión sostenible de la vida salvaje. Por último, también se reunió del 27 al 30 de agosto de 2019, en Nairobi (Kenia), el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el Marco Post-2020, que fue creado en la pasada COP 14 para trabajar en el periodo entre sesiones sobre este particular¹⁴.

Tampoco en 2019 contamos con reuniones de los miembros en los dos Protocolos que aplican la CDB, el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología de 2000 (en vigor desde 2003)¹⁵ y el Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización de 2010 (en vigor desde 2014)¹⁶. Pero sí podemos reportar la adhesión de Uzbekistán al Protocolo de Cartagena el 25 de octubre de 2019.

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

El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (ITPGRFA, por sus siglas en inglés) fue adoptado en 2001 (en vigor desde 2004) y tiene como finalidad la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Para ello, son tres los objetivos que promueve: (i) visibilizar el trabajo de los agricultores en todas las regiones del mundo; (ii) facilitar el acceso gratuito y simplificado a los materiales fitogenéticos; y (iii) fomentar la cooperación y el intercambio de información en relación con los germoplasmas y biotecnología¹⁷. En el marco de dicho Tratado han tenido lugar una serie de reuniones durante el 2019.

Del 11 al 16 de noviembre de 2019 tuvo lugar en la sede de la FAO en Roma (Italia) la octava sesión del Órgano Rector del ITPGRFA, que tuvo como tema central el paquete de medidas para poner en marcha el Sistema multilateral de acceso y distribución de beneficios, que se está negociando desde hace años

¹⁴ [Véase información al respecto.](#)

¹⁵ Este Protocolo proporciona un marco normativo internacional *de minimis* que regula el movimiento transfronterizo, el tránsito y uso de todos los organismos vivos modificados a fin de proteger la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

¹⁶ Este Protocolo pretende crear un régimen internacional que reparta de forma justa y equitativa los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales y que haga frente a la biopiratería y preserve la diversidad biológica.

¹⁷ [Más información sobre este tratado. Texto del acuerdo.](#)

y para el que todavía se carece de consenso¹⁸. Ello se debe a un conflicto de intereses entre Estados en vías de desarrollo y desarrollados. Estos últimos promueven que se facilite el acceso al *pool* de material genético con fines de investigación y desarrollo agrícola y los primeros, que la atención se focalice en el acceso y distribución de beneficios, así como en la asistencia técnica para conseguir la equidad entre los países. La discusión reside, en concreto, sobre si el Tratado cubre sólo el material genético físico o también el inmaterial (información digital), que es el de mayor interés para los Estados desarrollados y sobre el que no está claro que deban compartir los beneficios dado que se trata de información extractada, procesada, y, por tanto, diferenciada de los recursos genéticos físicos o materiales. Los Estados en vías de desarrollo no aceptan esta interpretación sosteniendo que extraer este tipo de recursos de las obligaciones del tratado significaría desvirtuarlo. A pesar de que las posiciones de unos y otros parecieron acercarse en el seno de las reuniones del Grupo de trabajo, que tuvieron lugar en junio y octubre de 2019¹⁹, todavía queda mucha negociación por hacer al respecto.

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

La Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación (CNUCLD) de 1994 (en vigor desde 1996) tiene por objetivo principal el desarrollo de programas de acción nacionales, subregionales y regionales por parte de los gobiernos nacionales, en cooperación con los donantes, las comunidades locales y las ONG. En concreto, se ocupa de las cuestiones relativas a los aspectos físicos, biológicos y socioeconómicos de la desertificación, de la importancia de re-direccionar la transferencia tecnológica de manera tal que apunte a la demanda, y de la participación de las comunidades locales en la lucha contra la desertificación y la degradación de la tierra²⁰.

Del 2 al 13 de septiembre de 2019 tuvo lugar la decimocuarta Conferencia de las Partes (COP14) de la Convención en Nueva Delhi (India). En ella se decidieron actuaciones con la finalidad de cumplir los objetivos para el periodo 2018-2030, adoptándose más de 30 decisiones sobre temas tales como, cómo implementar las políticas para abordar los retos de las sequías, tormentas de arena y polvo, desertificación, degradación del terreno, todas ellas causas importantes de movimientos migratorios. Se incidió en la idea que la recuperación del terreno es la manera más barata para combatir el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, pero también existe la necesidad de

¹⁸ [Véase a este respecto.](#)

¹⁹ Véase información sobre estas reuniones en: [enlace 1](#), [enlace 2](#) y [enlace 3](#).

²⁰ Para más información sobre la CNUCLD, véase su [página web oficial](#).

premiar las inversiones privadas en dicha recuperación. La adaptación a las sequías también es algo vital a la vista del cambio climático. Por último, también estuvo entre los objetivos de la reunión conseguir un equilibrio de género, incentivar a la juventud y asegurar los derechos de propiedad sobre los terrenos²¹.

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

El Foro de Naciones Unidas para los Bosques es un foro intergubernamental creado en 2000 por el [Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas](#) (ECOSOC), con la finalidad de promover la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques²². En los años pares el Foro se reúne para tratar temas de diálogo político, desarrollo y toma de decisiones, mientras que en los años impares se habla de implementación y asesoramiento técnico.

Del 6 al 10 de mayo de 2019 se celebró la decimocuarta reunión del Foro en la sede de Naciones Unidas, en Nueva York, para tratar una serie de temas, tales como la forma de focalizar la gestión y conservación de los bosques para asegurar la consecución de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tales como: el cambio climático (ODS 13 y 17), el crecimiento económico sostenible e inclusivo con el trabajo (ODS 8), o sociedades inclusivas y pacíficas, reducción de desigualdades, la educación y la creación e instituciones inclusivas a todos los niveles (ODS 4, 10, 16 y 17)²³.

2.2. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

2.2.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS)

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (en vigor desde 1994) contempla en parte de su articulado (en especial en la Parte XII, arts. 192-237) las obligaciones de conservar y preservar el medio marino. Para ello deberán adoptar las medidas necesarias, de manera individual o en cooperación con otros, para prevenir, reducir y controlar la contaminación de este medio. También exige que los países velen, controlen y castiguen a los buques que hayan vulnerado la normativa ambiental, cuando enarbolen su pabellón o se encuentren en aguas bajo su jurisdicción.

En el marco de la CONVEMAR, se prosiguió con la iniciativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 72/249, de diciembre de 2017) de convocar una Conferencia Intergubernamental para desarrollar un

²¹ En relación con esta reunión [puede consultarse](#).

²² [Véase información al respecto](#).

²³ [Detalles sobre esta reunión](#).

instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. Con ello se trataba de llenar un vacío de la CONVEMAR sobre la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad en la alta mar, dado que este instrumento tiene vocación de servir de regulación de todas las actividades que tengan lugar en los océanos y mares.

Así, durante el 2019 tuvieron lugar, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, la segunda sesión, del 25 de marzo al 5 de abril y la tercera reunión, del 19 al 30 de agosto de la Conferencia Intergubernamental²⁴. Durante la primera de las dos sesiones se puso en evidencia la necesidad de negociar sobre un borrador para poder avanzar. De esta forma, en la segunda de las sesiones de 2019 (tercera sesión de la Conferencia Intergubernamental) ya se contaba con un borrador, gracias al esfuerzo y trabajo de la presidencia de la Conferencia, en el que se incluían los temas ya acordados en 2011: recursos genéticos marinos y distribución de beneficios, medidas de gestión basadas en el área (incluidas las áreas de protección marina), evaluaciones de impacto ambiental, y capacitación y transferencia de tecnología marina. Se obtuvo algún progreso en lo que se refiere al ámbito temporal del acuerdo; en la inclusión de las modalidades de distribución de beneficios en el propio texto del Acuerdo, en lugar de dejarlo para una posterior decisión de la COP; y en referencia a los beneficios no monetarios y la definición de los recursos genéticos marinos. No obstante, todavía quedan muchos temas por cerrar, por lo que se prevé que la negociación no termine tras una cuarta sesión de la Conferencia Intergubernamental, sino que vayan a ser necesarias más sesiones.

2.2.2. Convenio para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL 1973/78)

La Convención para la prevención de la contaminación de los buques (también conocida como Convención MARPOL) de 1973, adoptada en el seno de la Organización Marítima Internacional (OMI), recoge reglas para prevenir y reducir todo lo posible la contaminación ocasionada por accidentes de buques, pero también por las actividades normales de estos. En 1978 se adoptó un Protocolo en aplicación de la Convención MARPOL (en vigor en 1983), que ha acabado por absorber el Convenio original, y que ha sido enmendado por el Protocolo de 1997 (en vigor desde 2005)²⁵.

Del 13 al 17 de mayo de 2019 tuvo lugar la septuagésima cuarta reunión del Comité de protección del medio marino (MEPC) de MARPOL²⁶. En dicha

²⁴ Véase información de las reuniones en [enlace 1](#) y [enlace 2](#)/.

²⁵ [Texto de la Convención y los Protocolos](#).

²⁶ [Véanse los resultados](#).

reunión se adoptaron una serie de enmiendas al Convenio MARPOL, entre otras, sobre el uso de libros de registro electrónico, sobre los residuos de la carga y de las aguas del lavado de tanques que contengan sustancias nocivas flotantes, o de las reglas del índice de eficiencia energética de proyecto aplicables a los buques reforzados para el hielo. También se adoptaron medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los buques, que consisten básicamente en reforzar su eficiencia energética. Igualmente se ha decidido implantar el límite de 0.50% de contenido de azufre en el fueloil de los buques para 2020 aprobado por la OMI. Otras cuestiones abordadas fueron la basura de plásticos marinos procedentes de los buques, así como medidas para implantar el Convenio sobre la gestión del agua de lastre de 2004 (Convenio BWM, en vigor desde 2017).

2.3. PROTECCIÓN DE LA CAPA DE OZONO Y CLIMA

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

La Convención de Viena para la protección de la capa de ozono se adoptó en marzo de 1985 (en vigor desde 1988) y apela a la cooperación en la supervisión, investigación e intercambio de información, pero no imponía ninguna obligación sobre la reducción de las sustancias que destruyen el ozono. El Protocolo de Montreal, adoptado en 1987 (en vigor desde 1989), ya sí introduce medidas de control sobre el uso de sustancias que destruyen la capa de ozono con el fin de eliminarlos.

Del 4 al 8 de noviembre de 2019 tuvo lugar la trigésimo primera reunión de las Partes del Protocolo de Montreal (MOP 31) en la sede de la FAO, en Roma (Italia)²⁷. En ella se trataron temas como el reaprovisionamiento del Fondo Multilateral del Protocolo, sobre todo en lo que se refiere a la aplicación de la reciente enmienda al Protocolo, conocida como la enmienda Kigali, que implica la progresiva reducción de los hidrofluorocarbonos (HFC). Los HFC son sustancias que no deterioran la capa de ozono, y de ahí que no estuvieran contempladas originariamente por el Protocolo de Montreal, sin embargo, sí contribuyen de forma relevante al calentamiento global. En un primer momento, su utilización se impulsó como sustitutivos de otras sustancias sí recogidas en el Protocolo, y ahora se intenta corregir esta actuación determinando su eliminación en el marco de este Protocolo. La enmienda Kigali ha sido el resultado de largas e intensas negociaciones en años pasados, hasta que finalmente se adoptó en 2016. Aunque todavía quedan países por ratificarla, ha podido entrar en vigor en 2019. Uno de los retos ahora es encontrar alternativas a los HFC que no sean muy costosas, sobre todo para los países en vías de desarrollo, para lo que el Fondo Multilateral debe servir de ayuda.

En la reunión también se revisaron algunos incumplimientos, por ejemplo, el de Corea del Norte, que se explica porque no tuvo acceso a la

²⁷ [Véase información.](#)

asistencia técnica y financiera prevista en el Protocolo, como consecuencia de las sanciones impuestas por Naciones Unidas. Por otro lado, también se han reportado emisiones inesperadas de triclorofluorometano (CFC-11), que es una sustancia que está prohibida por el Protocolo desde 2010, y cuyo origen parece ser China. Estas cuestiones ya fueron tratadas en la cuadragésima primera reunión del Grupo de Trabajo de composición abierta del Protocolo de Montreal, que tuvo lugar del 1 al 5 de julio de 2019 en Bangkok (Tailandia), y que sirvió de sesión preparatoria para la MOP 31²⁸.

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

La Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (CMNUCC) de 1992 (en vigor desde 1994), tiene por finalidad estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y que sea asumible por el medio ambiente y los seres humanos. Con dicho fin, se adoptó, en primer lugar, el Protocolo de Kioto de 1997 (en vigor desde 2005), que se ha sustituido por el reciente Acuerdo de París de 2016 (en vigor desde ese mismo año).

Del 2 al 15 de diciembre de 2019 tuvo lugar en Madrid y no en Santiago de Chile, tras un cambio de sede de última hora, la vigesimoquinta Conferencia de las Partes de la CMNUCC, con el lema “El momento de actuar”, aunque por los resultados acaecidos, muchas delegaciones no lo tomaron en serio. Y ello a pesar de que durante el 2019 se sucedieron varias sesiones del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), en la que se demostraba la “emergencia climática” a la vista del estado crítico de algunos ecosistemas debido al calentamiento global, así como la constatación de que no se conseguirá la estabilización climática porque los gases de efecto invernadero (GEI) no dejan de aumentar²⁹. Se evidenció así la brecha existente entre la ciencia y la sociedad civil, por un lado, y los compromisos que los Estados están dispuestos a asumir, por el otro lado.

Junto a la COP25, también se celebraron la decimoquinta sesión de la Conferencia de las partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de

²⁸ [Detalles sobre esta reunión.](#)

²⁹ Del 8 al 12 de mayo de 2019 se celebró la [cuadragésima novena reunión del IPCC en Kioto](#), del 2 al 7 de agosto de 2019, la [vigésima reunión del IPCC, en Ginebra](#) y del 20 al 24 de septiembre de 2019, la [vigésimo primera reunión del IPCC, en Mónaco](#). En las dos últimas reuniones se adoptaron los Informes Especiales “El cambio climático y la tierra” y “El cambio climático y el océano y la criosfera”, respectivamente.

Kioto (COP25/CMP15), y la segunda sesión de la Conferencia de las Partes en calidad de Partes del Acuerdo de París (COP25/CMA2)³⁰.

En realidad, la COP25 no tenía una agenda demasiado ambiciosa, su objetivo era terminar de negociar algunos puntos que habían quedado pendientes en la anterior COP, celebrada en 2018 en Katowice (Polonia), para hacer operativo el Acuerdo París para el 2020: las orientaciones para aplicar el artículo 6 (mecanismos cooperativos de mercado y no de mercado), la revisión del Mecanismo Internacional el Varsovia sobre Pérdidas y Daños asociados a los impactos del cambio climático y temas de financiación. Sólo se pudo avanzar en los últimos puntos, así, el Mecanismo Internacional de Varsovia pudo equiparse con un "brazo de implementación", a través de una red de organismos que minimicen los riesgos de desastres y proporcionen asistencia técnica a los países más vulnerables al cambio climático, además de ampliarse el apoyo financiero para actividades de pérdidas y daños. Sin embargo, no hubo consenso sobre las orientaciones para la aplicación del artículo 6, que se dejaron para la siguiente COP, prevista para 2020 en Glasgow (Reino Unido). En este punto, ciertamente, es mejor no adoptar una decisión a adoptar una mala si la integridad ambiental de estos mecanismos no puede garantizarse, elemento que ha sido muy criticado en relación con los mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto.

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

2.4.1. Sustancias Químicas y Residuos Peligrosos (Convenio Pop De 2001, Convenio Pic de 1998 y Convenio de Basilea de 1989)

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

La Convención de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (también conocida como Convención PIC, por sus siglas en inglés) de 1998 (en vigor desde el 2004) se

³⁰ [Véase información sobre todas estas reuniones.](#)

aplica a plaguicidas y productos químicos industriales cuyo comercio se prohíbe o se restringe por razones sanitarias o ambientales³¹. Impone obligaciones de intercambio de información sobre las características de tales sustancias, así como de notificación de su inclusión en el anexo III de forma que el resto de puedan también su importación y comercialización sus propios territorios.

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

En 2019 se volvió a celebrar una Conferencia conjunta de las Partes en los Convenios de Basilea, de Rotterdam y de Estocolmo, del 29 de abril al 10 de mayo de 2019, como va siendo una práctica habitual en los últimos seis años a fin de facilitar que los delegados puedan asistir a las COP de las convenciones sobre químicos, y ello sin perjuicio de que las tres COP se celebren con autonomía y sigan caminos separados³². En este sentido, en el marco de la COP 14 de la Convención de Basilea se pudo adoptar una enmienda sobre la basura marina de plásticos y microplásticos, expandiendo, por tanto, su ámbito de aplicación originario. Además, se adoptaron recomendaciones sobre la basura eléctrica y electrónica.

En el seno de la COP 9 de la Convención de Estocolmo se pudieron añadir dos nuevos químicos a la lista de químicos que han de erradicarse (dicofol y ácido perfluorooctanoico o PFOA, ésta última, encontrada en el teflón de algunos instrumentos de cocina). Pero también se evidenciaron dos circunstancias poco optimistas y es que las Partes en la Convención no van a poder cumplir con el objetivo de eliminar definitivamente los policlorobifenilos (PCB) para 2025 y 2028, así como la creciente solicitud de excepciones a las prohibiciones de POP que ponen en entredicho la eficacia de la Convención.

Por último, en la COP9 de la Convención de Rotterdam no fueron muchos los avances y no pudieron añadirse a la lista algunos productos químicos, a pesar de que ello no implicaría su prohibición, sino sólo someterlos al procedimiento de consentimiento fundamentado previo. Sí se pudo, en

³¹ Las actividades desarrolladas y programadas en el seno de esta Convención se pueden consultar en: [este enlace](#). En mayo de 2013 cuenta ya con 152 partes.

[Texto en castellano del Convenio.](#)

³² [Véase información sobre las reuniones.](#)

cambio, añadir un anexo que recoja un mecanismo de cumplimiento, en lo que se ha venido trabajando en los últimos años.

2.4.2. Convenio de Minamata sobre Mercurio (2013)

El Convenio de Minamata sobre mercurio de 2013 (en vigor desde 2017) tiene por objeto limitar las emisiones y liberaciones de mercurio y componentes de mercurio de origen antropocéntrico, por ser una sustancia perjudicial para el medio ambiente y para la salud humana³³. Tiene por objetivo eliminar los productos que lo contienen para 2020. Se caracteriza no sólo por ser uno de los AMUMA más jóvenes, sino también por centrarse en una única sustancia.

Del 25 al 29 de noviembre de 2019 tuvo lugar la tercera Conferencia de las Partes del Convenio de Minamata, en Ginebra (Suiza) en la que se consiguió adoptar decisiones de naturaleza procedimental, técnica pero también sustantiva, que le permiten avanzar en su objetivo de controlar la producción y uso de mercurio en todo el mundo³⁴. Así, se adoptaron unas guías para completar el formato de informes nacionales, medidas sobre el mecanismo de financiación, en el que se incluye el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (o GEF) y el Programa específico internacional, o las medidas de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología. También se trataron algunas cuestiones técnicas como la liberación del mercurio, los desechos de mercurio, la amalgama dental que contiene mercurio o cómo gestionar los lugares contaminados por esta sustancia tan tóxica.

3. GOBERNANZA AMBIENTAL Y APLICACIÓN DEL DIMA

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

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA o UNEP, por sus siglas en inglés) se creó en 1972 en el marco de la Conferencia de Estocolmo, como agencia de las Naciones Unidas encargada de coordinar las actividades ambientales de esta organización y establece la agenda ambiental a nivel global. También promueve la implementación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y asiste a los países en desarrollo en la aplicación de políticas y prácticas ecológicas. Con la Conferencia Río+20 se fortaleció su papel para constituir la principal autoridad ambiental mundial.

³³ Puede consultarse el [texto del Convenio](#).

³⁴ [Véase información sobre la reunión](#).

Del 11 al 15 de marzo de 2019 tuvo lugar, en Nairobi (Kenia), el cuarto periodo de sesiones de la Asamblea de Naciones Unidas sobre Medio ambiente³⁵. En la reunión se adoptaron un total de 23 resoluciones y 3 decisiones sobre cuestiones varias, pero que giraban alrededor del tema general de la sesión, «Soluciones innovadoras para los problemas ambientales y el consumo y la producción sostenibles», título también de la Declaración ministerial adoptada en su seno (UNEP/EA.4/HLS.1).

En la Declaración se dieron cuenta de varias medidas a introducir en los programas del Consejo Económico y Social y la Asamblea General, entre ellas, políticas innovadoras e integrativas para impulsar iniciativas en pos de la erradicación de la pobreza a través de la sostenibilidad del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, el fomento de modalidades de consumo y producción sostenibles mediante la economía circular y otros modelos económicos sostenibles o la reducción significativa de la fabricación y el uso de productos de plástico desechables para 2030.

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

En el marco de la Conferencia de Río+20 se adoptó la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, en la que se han insertado los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (OSD, en sustitución de los no conseguidos Objetivos del Milenio), que son un llamamiento a la acción internacional para poner fin a la pobreza, así como proteger al planeta y mejorar las vidas y perspectivas de las personas, todo ello a conseguir para el 2030. Con dicho fin también se creó el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (que reemplaza a la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas), encargado de realizar el seguimiento y examen de la Agenda 2030.

El Foro tiene sesiones con carácter anual a nivel ministerial, en el marco de las reuniones del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas (donde se encuentra integrado orgánicamente) y cada cuatro años, coincidiendo con las reuniones de la AGNU, a nivel de Jefes de Estado y presidentes de gobierno.

Del 9 al 18 de julio de 2019, el Foro se reunió en Nueva York, en la sede de las Naciones Unidas, bajo el lema «Empoderar a las personas y garantizar la inclusión y la igualdad»³⁶. En dicha reunión se abordaron los ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 10 (reducción de las desigualdades), 13 (acción por el clima), 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), 17 (alianzas para lograr objetivos) y, por primera vez, el número 4 (educación de calidad).

³⁵ [Informe de la sesión.](#)

³⁶ [Véase la información sobre esta reunión.](#)

Sin embargo, no fue hasta septiembre cuando tuvo lugar una cumbre al nivel de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, reuniéndose durante los días 24 y 25 en Nueva York, lo que constituyó la primera reunión al más alto nivel desde que ese adoptaron los ODS en el marco de la Agenda 2030 en septiembre de 2015. En dicha cumbre se adoptó la Declaración política «Avanzando hacia un decenio de acción y resultados en favor del desarrollo sostenible», en la que se hace un llamamiento a iniciar la década de actuación para poder conseguir los ODS para 2030. La Asamblea de Naciones Unidas hizo suya la Declaración a través de su Resolución A/RES/74/4, de 15 de octubre de 2019³⁷.

3.3. FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL (GEF): FINANCIACIÓN, PLANES Y POLÍTICAS

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial o GEF (por sus siglas en inglés) se creó en el marco de la Conferencia de Río para afrontar los problemas ambientales más acuciantes para el planeta. Su función es apoyar económicamente los proyectos medioambientales que le presenten los países, las comunidades y la sociedad civil³⁸. También es un medio de financiación para algunos AMUMA tales como el CBD, la CMNUCC, la Convención sobre Desertificación, la Convención POP y la Convención de Minamata.

Durante el 2019 se han llevado a cabo dos reuniones de su Consejo, su órgano directivo, en Washington DC (Estados Unidos), en la sede del Banco Mundial. La primera fue la vigésima sexta reunión del Consejo, que tuvo lugar del 10 al 13 de junio y en la que se adoptó el programa de financiación más elevado hasta la fecha, con un total de 865.9 millones de dólares para financiar un total de 31 proyectos procedentes de 91 países, entre los cuales 30 son países menos adelantados y 32 pequeños países insulares en desarrollo³⁹. La segunda es la vigésimo séptima reunión del Consejo, en la que se decidió financiar un total de 48 proyectos y 5 programas, entre ellos una iniciativa focalizada de forma exclusiva en poblaciones indígenas, lo que es la primera vez que sucede. Se movilizaron un total de 588,5 millones de dólares que van a beneficiar 87 países, entre ellos 25 menos adelantados y 24 pequeños estados insulares en desarrollo⁴⁰.

3.4. CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

A día de hoy no existe una jurisdicción internacional encargada de resolver los litigios ambientales entre los países. Sin embargo, son varios los tribunales y jurisdicciones internacionales que han conocido de asuntos con incidencias ambientales: la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Internacional sobre Derecho del Mar, el Tribunal Europeo de Derechos

³⁷ [Texto de la Declaración.](#)

³⁸ Puede encontrarse [información sobre este mecanismo internacional de cofinanciación.](#)

³⁹ [Véase información al respecto.](#)

⁴⁰ [Véase información.](#)

Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Sistema de solución de Diferencias de la OMC, son algunos ejemplos. Durante el año 2019 no puede reportarse un caso de naturaleza ambiental de importancia.

4. DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES

AGUILA, Yann, et al. *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

BORRÀS PENTINAT, Susana. La defensa de la vida y el medio ambiente: la situación de las personas defensoras del medio ambiente. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters – Aranzadi, 2019.

CHAUMETTE, Patrick. Transforming the Ocean Law by Requirement of the Marine Environment Conservation Le Droit de l'Océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin. Barcelona: Marcial Pons, 2019.

FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa. Las áreas marinas protegidas más allá del 2020. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 2, 2019, pp. 1-9.

- Avances y retrocesos en la negociación del pacto mundial por el medio ambiente. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 95, noviembre de 2019, pp. 8-52. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_11_Recopilatorio_95_AJA_Noviembre.pdf#page=10 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

FELIPE PÉREZ, Beatriz. *Las migraciones climáticas ante el ordenamiento jurídico internacional*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters – Aranzadi, 2019.

LEES, Emma; VIÑUALES, Jorge E. (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2019.

LEICHENKO, Robin; O'BRIEN, Karen. *Climate and society: transforming the future*. Cambridge (Reino Unido): Polity Press, 2019.

LUCIA, Vito de. Bare Nature. The Biopolitical Logic of the International Regulation of Invasive Alien Species. *Journal of Environmental Law*, vol. 31, n. 1, marzo 2019, pp. 109- 134.

MAYER, Benoit. Interpreting States' general obligations on climate change mitigation: A methodological review. *Review of European, Comparative*

and International Environmental Law (RECIEL), vol. 28, n. 2, julio 2019, pp. 107-121.

PICKERING, Jonathan, et al. Global Climate Governance Between Hard and Soft Law: Can the Paris Agreement's 'Crème Brûlée' Approach Enhance Ecological Reflexivity?. *Journal of Environmental Law*, vol. 31, n. 1, marzo 2019, pp. 1-28.

RECIO, María Eugenia. Dancing like a toddler? The Green Climate Fund and REDD+ international rule-making. *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 28, n. 2, julio 2019, pp. 122-135.

REDPATH, Stephen M., et al. *Conflicts in Conservation: Navigating Towards Solutions*. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 2015.

TORRE SCHAUB, Marta. La construcción del régimen jurídico del clima: entre ciencia, derecho y política económica. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 1, 2019, pp. 1-35.

VV.AA. Special Issue: The Global Pact for the Environment and Gaps in International Environmental Law, *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 28, n. 1, abril 2019, pp. 1-103.

VV.AA. Special Issue: New Frontiers in Ocean Environmental Governance, *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 28, n. 3, noviembre 2019, pp. 231-362.

Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

SUMARIO: 1. EL PACTO VERDE EUROPEO: EL PROYECTO AMBIENTAL MÁS AMBICIOSO DE LA HISTORIA Y OTRAS INICIATIVAS. 1.1. La transformación de la economía de la UE para avanzar hacia un futuro sostenible, como primer eje del pacto, implica la configuración de una serie de políticas profundamente transformadoras y la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE. 1.2. Integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE. 1.3. La Unión Europea como líder mundial. 1.4. Ha llegado el momento de que actuemos juntos: un Pacto Europeo por el Clima. 2. EL IMPULSO AL DESARROLLO SOSTENIBLE. 3. LA EVALUACIÓN DEL VII PROGRAMA AMBIENTAL. 4. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA. 5. CAPITAL NATURAL Y RECURSOS NATURALES. 6. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. 7. APLICACIÓN DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL EUROPEO, DENUNCIAS DE INFRACCIONES, INFORMACIÓN AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES. 8. SEGURIDAD NUCLEAR. 9. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS.

RESUMEN: El año 2019 es el año en que se aprobó el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), que constituye el plan más ambicioso de la historia en materia medioambiental, tanto por los objetivos planteados como por la financiación a fijar ya en 2020. El Pacto situará a la Unión Europea en una posición de liderazgo mundial en materia ambiental (aunque el virus descubierto en China a finales de año genera ciertas incertidumbres para el futuro). Además, la Unión ha continuado con firmeza su política de

acción por el clima, ha impulsado la reflexión sobre el desarrollo sostenible y la evaluación del VII Programa Ambiental, y ha adoptado medidas e informe sobre economía circular y capital natural, así como sobre evaluación de la legislación ambiental y seguridad nuclear.

ABSTRACT: The year 2019 is the year in which the European Green Deal was approved, which constitutes the most ambitious plan in environmental history, both for the objectives set and for the funding to be set already in 2020. The Pact It will place the European Union in a position of global leadership in environmental matters (although the virus discovered in China at the end of the year creates certain uncertainties for the future). In addition, the Union has firmly continued its climate action policy, promoted reflection on sustainable development and the evaluation of the VII Environmental Program, and has adopted measures and reports on circular economy and natural capital, as well as on the evaluation of environmental legislation and nuclear safety.

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

KEYWORDS: European Union. Environmental policy. Climate action policy. European Green Deal. Law.

1. EL PACTO VERDE EUROPEO: EL PROYECTO AMBIENTAL MÁS AMBICIOSO DE LA HISTORIA Y OTRAS INICIATIVAS

El año 2019 será el año en que se presentó el Pacto Verde Europeo, el proyecto de política medioambiental más ambicioso de la historia europea, que se enmarca perfectamente en la “Nueva Agenda Estratégica 2019-2024”, adoptada por el Consejo Europeo de 20 de junio de 2019 (doc. EUCO 9/19, Bruselas, 20.6.2019), para el nuevo ciclo institucional; uno cuyos ejes, entre otros, es construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social, acometiendo una profunda transformación de la economía y de la sociedad europeas para alcanzar la neutralidad climática; transición climática que ofrecerá un oportunidad real para la modernización de Europa y colocarla en la vanguardia mundial de una economía ecológica, para lo que se mencionan varias acciones (inversiones, economía circular, energía sostenible, medidas sociales, etc.).

La candidata a Presidenta de la Comisión Europea, la Sra. Ursula von der Leyen (la valiente Ministra de Defensa del Gobierno alemán que en su visita oficial a Arabia Saudí, en diciembre de 2016, se negó con contundencia a ponerse el velo y llevó pantalones), ya en las orientaciones políticas de su candidatura ("Mi agenda para Europa: Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados"), estima que Europa debe liderar la transición hacia un planeta sano y llegar a ser el primer continente climáticamente neutro del mundo, para lo que propone un Pacto Verde Europeo, que incluirá el primer acto legislativo climático europeo, consagrando en una norma el objetivo de neutralidad climática para 2050, así como, con la finalidad de conseguir una transición justa, entre otras cuestiones, prevé un plan para una economía lista para el futuro, una nueva estrategia industrial, un plan de inversión sostenible, unos objetivos de reducción de emisiones más ambiciosos, un nuevo plan para la economía circular, preservar el entorno natural de Europa y conseguir ser líderes en relación con los plásticos de un solo uso.

Elegida la Sra. von der Leyen como Presidenta de la Comisión por el Parlamento Europeo en su sesión plenaria del 16 de julio de 2019, y, una vez realizados los trámites precisos, mediante la Decisión (UE) 2019/1989, del Consejo Europeo, de 28 de noviembre de 2019 (DOUE L 308, 29.11.2019) se nombró a todos los miembros de la Comisión Europea (hasta 2024), que en su estructura administrativa interna cuenta con las Direcciones Generales de Medio Ambiente, de Acción por el Clima y de Energía.

Pocos días después, la Comisión hizo público el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*)¹ [COM (2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019], que es concebido como la respuesta europea a los desafíos del clima y el medio ambiente, la pérdida de especies naturales, y la destrucción de los bosques y los océanos, y cuya finalidad es transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y en el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos, y que aspira también a proteger, mantener y mejorar el capital natural de la UE, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales; todo ello en una transición justa e integradora y presentado, asimismo, una hoja de ruta inicial de las políticas y medidas necesarias para hacer realidad el Pacto, que, además, se considera parte integrante de la estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

¹ El nombre en inglés dado a la iniciativa recuerda al *New Deal* del gran Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, puesto en marcha a raíz de la crisis de 1929 y de la Gran Depresión, y cuyo importante desarrollo industrial propiciado contribuiría a la victoria en la II Guerra Mundial, así como al *Green New Deal*, propuesto en 2008, y renovado en 2019 en Estados Unidos, por varias personalidades e instituciones privadas y algunas instituciones públicas para abordar la lucha contra el cambio climático y la crisis financiera.

El Pacto Verde Europeo da paso a una nueva estrategia de crecimiento para la UE y respalda la transición de la UE hacia una sociedad equitativa y próspera que responda a los desafíos del cambio climático y la degradación del medio ambiente, mejorando la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Los elementos del Pacto Verde Europeo se ilustran en esta figura de la propia Comunicación de la Comisión.

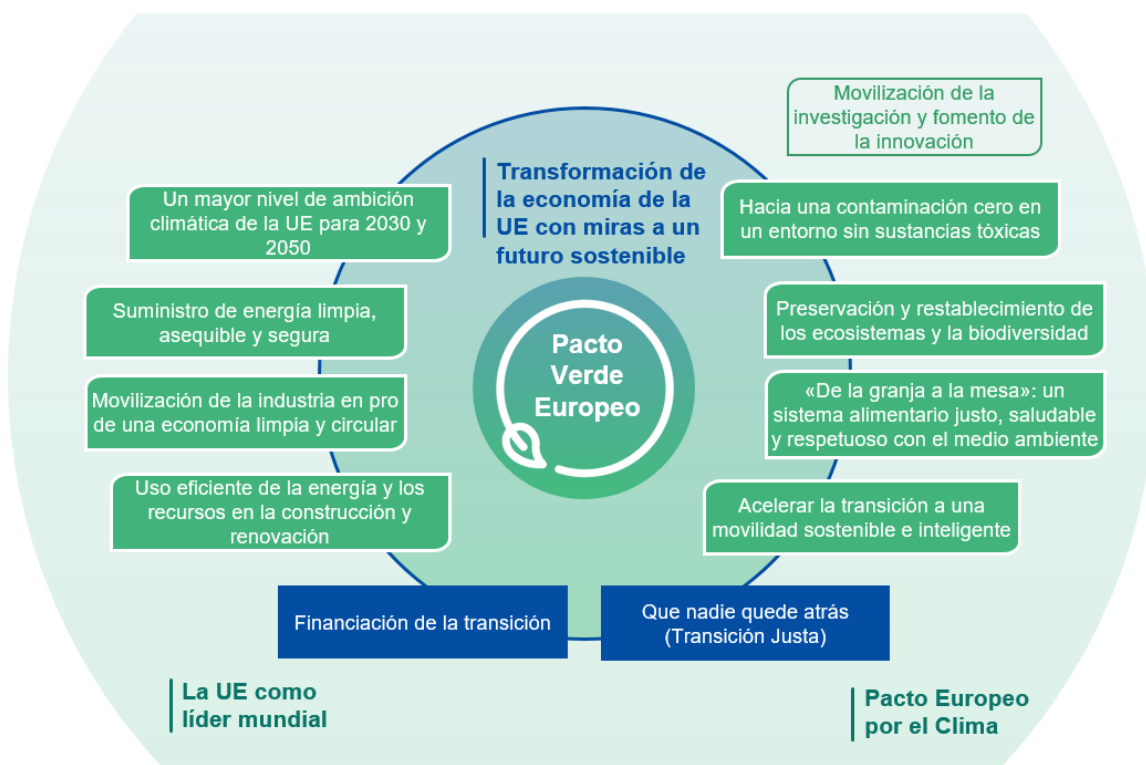


Imagen 1: Elementos del Pacto Verde Europeo

Los ejes del Pacto Verde Europeo son: 1º Realizar una transformación de la economía de la UE con miras a un futuro sostenible (que es el principal y más ambicioso, desde el punto de vista medioambiental); 2º La consideración de la UE como líder mundial en esta materia, y 3º la presentación del importante Pacto Europeo por el Clima; a lo que ha de añadirse el calendario de las propuestas y medidas.

1.1. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA UE PARA AVANZAR HACIA UN FUTURO SOSTENIBLE, COMO PRIMER EJE DEL PACTO, IMPLICA LA CONFIGURACIÓN DE UNA SERIE DE POLÍTICAS PROFUNDAMENTE TRANSFORMADORAS Y LA INTEGRACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN TODAS LAS POLÍTICAS DE LA UE

En cuanto a la configuración de las políticas transformadoras, la Comisión considera que para avanzar en el Pacto son importantes las políticas de suministro de energía limpia al conjunto de la economía, la industria, la producción y el consumo, las grandes infraestructuras, el transporte, la alimentación y la agricultura, la construcción, la fiscalidad y las prestaciones sociales; para lo que es imprescindible dotar de mayor valor a la protección y el restablecimiento de los ecosistemas naturales, el uso sostenible de los recursos y la mejora de la salud humana; siendo considerado este terreno en el que un cambio transformador es más necesario y aporta más beneficios a la economía, la sociedad y el entorno natural de la UE. Además, la Unión debe también fomentar la transformación digital y las herramientas digitales necesarias, e invertir en ellas al ser factores esenciales para impulsar los cambios requeridos.

Todas estas áreas de actuación están estrechamente interconectadas y se refuerzan mutuamente, pero se deberá prestar una cuidadosa atención a los posibles compromisos entre los objetivos económicos, ambientales y sociales; debiendo hacerse un uso coherente de los diversos instrumentos de actuación, como la regulación y la normalización, la inversión y la innovación, las reformas nacionales, el diálogo con los interlocutores sociales y la cooperación internacional, y el pilar europeo de derechos sociales ha de guiar la acción cuidando que nadie se quede atrás. Por otra parte, además de las nuevas acciones de la UE, se considera que los Estados Miembros deben garantizar que la legislación y las políticas pertinentes para el despliegue del Pacto Verde se hagan cumplir y se apliquen de manera efectiva.

1.1.1. Mayor nivel de ambición en la acción climática desde 2030 a 2050

La Unión ya ha iniciado el proceso de modernización y transformación de la economía con miras al objetivo de neutralidad climática. Entre 1990 y 2018, redujo sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 23 %, al tiempo que la economía creció un 61 %; pero con las políticas actuales solo se logrará reducir esas emisiones en un 60 % de aquí a 2050, pero queda trabajo por hacer.

En el marco de la Comunicación “Un planeta limpio para todos” [COM (2018) 773 final, Bruselas, 28.11.2018], para definir con claridad las condiciones de una transición efectiva y justa, proporcionar previsibilidad a los inversores y garantizar la irreversibilidad de la transición, la Comisión se compromete a proponer, a más tardar en marzo de 2020, la primera “Ley del Clima” Europea, en la que quedará consagrado normativamente el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050, y, en el verano de 2020, se presentará un plan que elevará el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 al 50 %, como mínimo, y hacia el 55 % con respecto a los niveles de 1990 de manera responsable. Para avanzar en estos compromisos, se revisarán, en junio de 2021, los instrumentos normativos implicados (régimen de comercio de emisiones, objetivos nacionales de reducción, uso de la tierra, etc.); se tenderá a garantizar una tarificación eficaz del carbono en todos los sectores económicos, y se tratará de atenuar el riesgo de fuga de carbono mediante la proposición de un mecanismo de ajuste del carbono en frontera. Finalmente, se adoptará, entre 2020/2021, una nueva Estrategia, más ambiciosa, en materia de adaptación al cambio climático.

1.1.2. Suministro de energía limpia, asequible y segura

Proseguir el proceso de descarbonización del sistema energético se considera esencial para la consecución de los objetivos climáticos fijados, dado que la producción y utilización de energía en los sectores económicos representa más del 75 % de las emisiones de GEI de la UE, por lo que debe darse prioridad a la eficiencia energética, y ha de desarrollarse un sector eléctrico basado en gran medida en fuentes renovables, completado con un rápido proceso de eliminación del carbón y con la descarbonización de gas; además, el abastecimiento energético debe ser seguro y asequible para los consumidores y las empresas.

Los Estados Miembros deben presentar sus planes revisados en materia de energía y clima a finales de 2019, que fijarán las contribuciones nacionales a los objetivos de la UE, de acuerdo con el Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima de 2018 (DOUE L 328, 21.12.2018), y se someterán a una evaluación, en junio de 2020, para valorar su ambición de cara a los objetivos de 2030, comprometiéndose la Comisión a revisar la legislación pertinente para exigir tales ambiciosos objetivos. Por otra parte, las energías renovables jugarán un papel decisivo en la transición hacia una energía limpia y segura que beneficie a los consumidores, y debe abordarse el riesgo de la pobreza energética de los hogares, mediante, p. ej., la financiación de la renovación de viviendas. Además, han de desarrollarse infraestructuras inteligentes, revisándose la legislación aplicable en ese sentido.

1.1.3. Movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular

La consecución de una economía climáticamente neutra y circular exige la plena movilización de la industria. La extracción anual mundial de materiales se triplicó entre 1970 y 2017 y sigue creciendo, lo que plantea un gran riesgo a nivel mundial, pues alrededor de la mitad de las emisiones de GEI y más del 90 % de la pérdida de biodiversidad y del estrés hídrico se debe a la extracción de recursos y la transformación de materiales, combustibles y alimentos. La industria de la UE ha iniciado el proceso de transición, pero sólo representa el 20 % de los GEI de la Unión; además, sigue siendo una industria demasiado “lineal” y dependiente de un flujo de extracción y comercialización de materiales, su transformación en productos y, finalmente, su eliminación como residuos o emisiones, pues solo el 12 % de los materiales utilizados por la industria procede de procesos de reciclado.

La transición brinda la oportunidad de expandir la actividad económica sostenible e intensiva en creación de empleo, pues hay en los mercados mundiales un considerable potencial de desarrollo de tecnologías de bajas emisiones y de productos y servicios sostenibles; ofreciendo asimismo la economía circular un gran potencial de creación de actividades y nuevos puestos de trabajo.

La Comisión se compromete, en marzo de 2020, a adoptar una Estrategia industrial de la UE para acometer el doble desafío de la transformación verde y digital (debiéndose descarbonizarse las industrias de gran consumo energético, como el sector del acero, la industria química y el sector de acero, para lo que ya hay un grupo de trabajo en funcionamiento), y asimismo un nuevo plan de acción de la economía circular (centrándose en los sectores con un uso intensivo de la energía, como el textil, la construcción, la electrónica y los plásticos; y fomentará que las empresas ofrezcan productos reutilizables, duraderos y reparables), que incluirá una política de productos sostenibles, la cual dará prioridad a la reducción y reutilización de los materiales antes de su reciclado, así como a contribuir a la reducción de residuos. También deberá disponerse de información fiable, comparable y verificable, al atenuar el riesgo de “blanqueo ecológico” (obligando a las empresas que formulen “declaraciones ecológicas” a fundamentarlas con una metodología común para evaluar sus efectos medioambientales). Asimismo, la Comisión estima que la industria de la UE necesita “pioneros del clima y los recursos” que desarrollen las primeras aplicaciones comerciales de tecnologías de vanguardia en sectores industriales clave de aquí a 2030, entre las que figuran como áreas prioritarias el hidrógeno limpio, las pilas de combustible y otros combustibles alternativos, el almacenamiento de energía, y la captura, el almacenamiento y la utilización de carbono (p. ej., la Comisión apoyará tecnologías de vanguardia en acero limpio

que propicien el desarrollo de un proceso de fabricación de acero sin emisiones de carbono de aquí a 2030). Por otra parte, se estima que las tecnologías digitales son un factor crítico para facilitar la consecución de los objetivos de sostenibilidad del Pacto Verde en muchos sectores (tales como la inteligencia artificial, las redes 5G, la computación en la nube y en el borde y el internet de las cosas), ya que puedan acelerar y potenciar los efectos de las políticas para combatir el cambio climático y proteger el medio ambiente. Todo ello, implicará la promoción de nuevas formas de colaboración con la industria y las inversiones en cadenas de valor estratégicas, que se consideran esenciales (como el Plan de Acción Estratégico para las Baterías y la Alianza Europea de las Baterías, comprometiéndose la Comisión a presentar en octubre de 2020 la legislación pertinente para garantizar una cadena de valor circular, segura y sostenible para todas las baterías, en particular con el fin de abastecer al mercado en expansión de los vehículos eléctricos).

1.1.4. Uso eficiente de la energía y los recursos en la construcción y renovación de edificios

La construcción, utilización y renovación de edificios exige cantidades considerables de energía y recursos minerales (como arena, grava y cemento). Los edificios representan además el 40 % de la energía consumida, pero la tasa anual de renovación del parque inmobiliario de los Estados Miembros oscila actualmente entre el 0,4 % y el 1,2 %, por lo que deberá como mínimo duplicarse para alcanzar los objetivos de la UE en materia de eficiencia energética y clima.

Para responder a este desafío la UE y los Estados Miembros deben emprender una “oleada de renovación” de edificios públicos y privados, a partir de 2020; y aunque aumentar las tasas de renovación es todo un desafío, como efectos positivos, la renovación de edificios reduce la factura energética, puede atenuar la pobreza energética y revitalizar el sector de la construcción, y brinda la oportunidad de apoyar a las pymes y al empleo local.

Para ello, la Comisión garantizará rigurosamente el cumplimiento de la legislación sobre la eficiencia energética de los edificios; iniciándose con una evaluación de las estrategias de renovación a largo plazo de los Estados Miembros en 2020, y se analizará la posibilidad de incluir las emisiones de los edificios en el comercio de derechos de emisión y se revisará el Reglamento sobre los productos de construcción, para exigir que se garantice que todas las fases del diseño de edificios nuevos y renovados satisfagan las necesidades de la economía circular e impulsen la digitalización y la capacidad de adaptación del parque inmobiliario al cambio climático. Además, entre otras acciones, la Comisión propondrá colaborar con las partes interesadas en una nueva iniciativa sobre renovación en 2020, que incluirá una plataforma abierta que

reunirá al sector de los edificios y la construcción con arquitectos e ingenieros y con las autoridades locales para analizar los obstáculos a la renovación, y también regímenes innovadores de financiación en el marco de InvestEU, atendiendo especialmente a la renovación de viviendas sociales, de escuelas y de hospitales.

1.1.5. Acelerar la transición a una movilidad sostenible e inteligente

El transporte representa la cuarta parte de las emisiones de GEI de la Unión, y va en aumento. Para lograr la neutralidad climática, se considera necesaria una reducción del 90 % de las emisiones procedentes del transporte de aquí a 2050; teniendo que contribuir a esta reducción todos los tipos de transporte: por carretera, por ferrocarril, aéreo y por vías navegables.

Con la finalidad lograr un transporte más sostenible para los usuarios se le deben facilitar alternativas a sus hábitos actuales de movilidad más abordables, accesibles, sanas y limpias, para lo que la Comisión adoptará una Estrategia de movilidad sostenible e inteligente en 2020. Por otra parte, para aumentar la eficiencia del sistema de transporte, se estima necesario dar un fuerte impulso al transporte intermodal, por lo que una parte sustancial del 75 % del transporte interior de mercancías que ahora se realiza por carretera debe pasar al ferrocarril y a las vías navegables interiores, lo que requerirá medidas para gestionar mejor y aumentar la capacidad del ferrocarril y las vías navegables interiores, que la Comisión propondrá de aquí a 2021; además, se considerará la sustitución de la propuesta de 2017, de modificación de Directiva de transporte combinado de 1992, por una nueva propuesta que apoye las operaciones de carga multimodal, utilizando transporte por ferrocarril y acuático, incluido el transporte marítimo de corta distancia, y deben acelerarse las propuestas relativas a la aviación.

Asimismo, la Comisión estima que la movilidad multimodal automatizada y conectada desempeñará un papel cada vez mayor en el futuro inmediato, junto con los sistemas de gestión inteligente del tráfico propiciadas por la digitalización, por lo que la infraestructura y el sistema de transporte de la UE se deberán adecuar para apoyar a nuevos servicios de movilidad sostenible que reduzcan la congestión y la contaminación, especialmente en zonas urbanas; a lo que contribuirá la Comisión.

Seguidamente, se considera que el precio del transporte debe reflejar el impacto que tiene sobre el medio ambiente y la salud, por lo que deben desaparecer las subvenciones a los combustibles fósiles; cuestión que se estudiará en el proceso de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía de 2003, y se propondrán otras medidas (modificación del régimen de comercio

de derechos de emisión, lograr una tarificación vial efectiva, modificar la propuesta sobre gravámenes a vehículos pesados de transporte de mercancías por el uso de determinadas infraestructuras, etc.).

A continuación se aborda la importante cuestión de la necesidad de intensificar la producción y utilización de combustibles alternativos y sostenibles para transporte, pues se estima que, hasta 2025, se necesitarán aproximadamente 1 millón de estaciones públicas de recarga y repostaje para los 13 millones de vehículos de emisión cero y de baja emisión que se espera circulen por las carreteras europeas. Para ello, la Comisión apoyará el despliegue de puntos públicos de recarga y repostaje donde persistan las lagunas, especialmente para viajes de larga distancia y en zonas con menor densidad de población, y lanzará lo antes posible (a partir de 2020) una nueva petición de fondos al respecto, lo que completarán las medidas adoptadas a nivel nacional; además, se considerarán opciones legislativas para impulsar la producción y utilización de estos combustibles alternativos sostenibles.

En este mismo ámbito, considerando que el transporte debe ser infinitamente menos contaminante, sobre todo en las ciudades, y que las emisiones, la congestión urbana y la mejora del transporte público deben encararse con una combinación de medidas, la Comisión propondrá normas más estrictas para las emisiones de contaminantes atmosféricos de los vehículos con motor de combustión; la revisión, de aquí a junio de 2021, de la legislación sobre normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ para turismos y furgonetas, y contemplará aplicar el comercio de derechos de emisión europeo al transporte por carretera, como complemento de las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ para vehículos. Además, se tomarán medidas con respecto al transporte marítimo, incluido el acceso regulado de los buques más contaminantes a los puertos de la UE y la obligación de que los buques atracados utilicen electricidad en puerto, y, asimismo, debe mejorarse la calidad del aire en las inmediaciones de los aeropuertos, haciendo frente a las emisiones de contaminantes procedentes de aviones y de las operaciones aeroportuarias.

1.1.6. De la granja a la mesa: idear un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medioambiente

La Comisión señala que los alimentos europeos tienen fama de ser seguros, nutritivos y de calidad, y que deben ser también la norma mundial de sostenibilidad. Pero, aunque ya ha comenzado en este ámbito la transición a sistemas más sostenibles, alimentar a una población mundial en rápido crecimiento todavía es un reto con los patrones de producción actuales, teniendo en cuenta que la misma sigue contaminando el aire, el agua y el suelo, contribuye a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático y consume excesivos recursos naturales y, a la vez, una parte importante de los alimentos se desperdicia.

Por ello, y teniendo en cuenta las nuevas tecnologías y los descubrimientos científicos, junto con el aumento de la sensibilización por parte de los ciudadanos, la Comisión presentará la Estrategia “de la granja a la mesa” en la primavera de 2020, que abarque todas las fases de la cadena alimentaria y permita formular una política alimentaria más sostenible, y que refuerce los esfuerzos de agricultores y pescadores para combatir el cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad; y en este sentido realizará las propuestas correspondientes en relación con la nueva Política Agraria Común, exigiendo además que los planes estratégicos nacionales para la agricultura sean evaluados (en 2020-2021) con arreglo a criterios sólidos en materia de clima y medio ambiente, que los mismos deben conducir a la utilización de prácticas sostenibles, como la agricultura de precisión, la agricultura ecológica, la agroecología, la agrosilvicultura y unas normas más estrictas en materia de bienestar de los animales, desplazando el centro de atención de las acciones desde el cumplimiento al rendimiento, y deben exigir un mayor nivel de ambición para reducir notablemente el uso de plaguicidas químicos y su riesgo, así como el uso de abonos y antibióticos (con previsión de propuestas en 2021). Asimismo, la Estrategia contribuirá al objetivo de estimular el consumo de alimentos sostenibles y fomentar una alimentación saludable y abordable para todos. No se autorizarán en los mercados de la UE alimentos importados que no cumplan las normas medioambientales de la UE pertinentes. Finalmente, la Comisión propondrá medidas para ayudar a los consumidores a elegir una alimentación saludable y sostenible y a reducir el despilfarro de alimentos; examinará nuevos medios para informar mejor a los consumidores, entre otros, medios digitales, sobre aspectos como el origen de los alimentos, su valor nutricional y su huella medioambiental y ofrecerá también propuestas para mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor.

1.1.7. Preservación y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad

El Pacto Verde considera que los ecosistemas aportan servicios esenciales, como alimentos, agua dulce y aire puro y cobijo, paliar las catástrofes naturales, plagas y enfermedades y ayudan a regular el clima; aunque considera que la UE no está alcanzando algunos de sus objetivos medioambientales más importantes para 2020.

En el marco de los compromisos internacionales de la Unión, la Comisión presentará una Estrategia sobre Biodiversidad en marzo de 2020, que establecerá objetivos globales para proteger la biodiversidad y compromisos para atajar las causas principales de la pérdida de biodiversidad en la UE, respaldados por objetivos cuantificables con este mismo fin; aumentará la cobertura de zonas terrestres y marítimas protegidas con gran diversidad a partir

de la red Natura 2000; ofrecerá propuestas para hacer más ecológicas las ciudades europeas e incrementar la biodiversidad en los espacios urbanos, incluyendo la posibilidad de elaborar un plan de recuperación de la naturaleza, y estudiará cómo aportar financiación para ayudar a los Estados Miembros. Además, seguirán medidas más específicas en 2021.

De acuerdo con la anterior, la Comisión elaborará, en 2020, una nueva Estrategia Forestal, que tendrá como objetivos clave la forestación efectiva y la preservación y recuperación de los bosques en Europa, para contribuir a aumentar la absorción de CO₂, reducir la incidencia y extensión de los incendios forestales y promover la bioeconomía, respetando plenamente los principios ecológicos favorables a la biodiversidad. Por otra parte, los planes estratégicos nacionales, en el marco de la PAC, deben incentivar a los gestores forestales para que preserven, planten y gestionen los bosques de forma sostenible, y la Comisión promoverá los productos importados y cadenas de valor que no conlleven deforestación ni degradación forestal.

Asimismo, se resalta el papel crucial que desempeñará la “economía azul” para aliviar las múltiples demandas sobre los recursos de la tierra y atajar el cambio climático, pues los océanos tienen un importante papel en la mitigación del cambio climático y en la adaptación al mismo, mejorando el uso de los recursos acuáticos y marinos y, p. ej., fomentando la producción y el uso de nuevas fuentes de proteínas. Además, como soluciones duraderas al cambio climático, se han de conseguir unos mares y océanos sanos y resilientes, gestionar de manera más sostenible el espacio marítimo, incluyendo facilitar las energías renovables marinas, y se adoptará un enfoque de tolerancia cero con respecto a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

Finalmente, se considera que todas las políticas de la Unión deben contribuir a preservar y recuperar el capital natural de Europa (de acuerdo con las “Orientaciones de la UE sobre la integración de los ecosistemas y sus servicios en la toma de decisiones”, Doc. de trabajo SWD (2019) 305 final, 3 docs., Bruselas, 18.7.2019), y así la Estrategia “de la granja a la mesa”, citada, abordará el uso de plaguicidas y abonos en la agricultura, proseguirán los trabajos en la política pesquera y se establecerán zonas marinas protegidas mejor conectadas y bien gestionadas.

1.1.8. Aspirar a una contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas

Para conseguir un entorno sin sustancias tóxicas se exige tanto evitar que se genere la contaminación como eliminarla y ponerle remedio, y para ello la UE tiene que supervisar, informar, evitar y solucionar adecuadamente la contaminación del aire, del agua, del suelo y de los productos de consumo, y

tanto la Unión como los Estados Miembros tendrán que examinar de forma más sistemática todas las políticas y regulaciones, por lo que la Comisión adoptará en 2021 un plan de acción “contaminación cero” para el aire, el agua y el suelo. En este sentido, se considera que para preservar y recuperar la biodiversidad en lagos, ríos, humedales y estuarios, y para evitar y limitar los daños causados por las inundaciones, deben restablecerse las funciones naturales de las aguas subterráneas y superficiales, para lo que se prevé que la Estrategia “de la granja a la mesa” reducirá la contaminación causada por el exceso de nutrientes, medidas para hacer frente a la contaminación causada por la escorrentía urbana y por fuentes de contaminación nuevas o especialmente nocivas, como los microplásticos y las sustancias químicas, incluidos los medicamentos, y también se considera necesario abordar los efectos combinados de distintos contaminantes.

En relación con la calidad del aire (conforme a la evaluación de las Directivas correspondientes realizada, Doc. de trabajo SWD (2019) 427 final, Bruselas, 28.11.2019), la Comisión propondrá reforzar las disposiciones sobre el seguimiento, modelización y planes, y revisar las normas sobre la calidad del aire de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

Por otra parte, la Comisión revisará, en 2021, las medidas de la UE para hacer frente a la contaminación provocada por las grandes instalaciones industriales, examinará el alcance sectorial de la legislación y cómo hacerla plenamente coherente con las políticas relativas al clima, la energía y la economía circular, y colaborará con los Estados Miembros para mejorar la prevención de accidentes industriales.

Finalmente, para garantizar un entorno sin sustancias tóxicas, la Comisión presentará, en el verano de 2020, una Estrategia en el ámbito de las sustancias químicas para alcanzar su sostenibilidad, e impulsar la innovación para el desarrollo de alternativas seguras y sostenibles. Por otra parte, la Comisión utilizará las agencias y organismos científicos de la UE para avanzar hacia un proceso de “una evaluación por sustancia” y ofrecer mayor transparencia a la hora de priorizar las medidas para abordar las sustancias químicas, y, al mismo tiempo, el marco regulador deberá reflejar rápidamente la evidencia científica sobre el riesgo que suponen los alteradores endocrinos, las sustancias químicas peligrosas presentes en los productos, incluidos los importados, los efectos combinados de diferentes sustancias químicas y las sustancias químicas muy persistentes.

1.2. INTEGRACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN TODAS LAS POLÍTICAS DE LA UE

1.2.1. En pos de unas finanzas e inversiones ecológicas y una transición justa garantizada

Indudablemente, para hacer realidad los ambiciosos objetivos del Pacto Verde Europeo, es necesaria una inversión considerable, que la Comisión ha calculado para 2030 en 260.000 millones EUR de inversión anual adicional, que aproximadamente supone el 1,5 % del PIB de 2018, y que requiere movilizar tanto al sector público como al privado, y, para ello, presentará un Plan de Inversiones para una Europa Sostenible que contribuya a conseguir la financiación adicional necesaria, combinando financiación específica para apoyar inversiones sostenibles y propuestas que favorezcan un marco que propicie las inversiones ecológicas.

Como parte de este Plan de Inversiones, se propondrá (en enero de 2020) un Mecanismo para una Transición Justa, con un Fondo de Transición Justa, pues, se afirma, la transición solo puede tener éxito si se lleva a cabo de manera justa e integradora, teniendo en cuenta a los más vulnerables al cambio climático y al deterioro medioambiental, que se producirán cambios estructurales importantes en los modelos empresariales, las competencias necesarias y los precios relativos, y a los ciudadanos les afectará de distintas maneras, según sus circunstancias sociales y geográficas, dado que no todos los Estados Miembros, regiones y ciudades parten del mismo punto para iniciar la transición, ni tiene la misma capacidad de respuesta, por lo que ese Mecanismo se centrará en aquellas regiones y sectores más afectados por la transición porque dependen de combustibles fósiles o de procesos intensivos en carbono, y, en relación con el objetivo de proteger a los ciudadanos y trabajadores más vulnerables a la transición, se facilitará el acceso a programas de reciclaje profesional, empleo en nuevos sectores de la economía o viviendas eficientes energéticamente.

Además, la Comisión ha propuesto un objetivo del 25 % para la integración de la dimensión climática en todos los programas de la UE, por lo que el presupuesto de la UE contribuirá a lograr los objetivos en materia de clima por la parte de los ingresos (p. ej., los derivados de los residuos de envases de plástico no reciclados o una parte de ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de GEI), y se propone, entre otras cuestiones, que al menos el 30 % del Fondo InvestEU contribuirá a la lucha contra el cambio climático (pero resaltando, entre otras cuestiones, que los proyectos estarán sujetos a una prueba de sostenibilidad para verificar su contribución a los objetivos sociales y en materia de cambio climático y medio ambiente), que se revisará el papel de los Fondos de Innovación y Modernización, para reforzar

su papel y su efectividad a fin de encontrar soluciones innovadoras y climáticamente neutras en la UE y se contará con las acciones del Banco Europeo de Inversiones (que se ha fijado el objetivo de duplicar su meta de lucha contra el cambio climático del 25 % al 50 % para 2025, con lo que se convertirá en el banco europeo del cambio climático).

Asimismo, la necesidad de una transición socialmente justa también debe reflejarse en las políticas a escala nacional y de la UE, contando con una imprescindible coherencia de las mismas en materia de clima y medio ambiente y con un enfoque global.

Finalmente, el sector privado se considera que será clave para financiar la transición ecológica, al ser necesario enviar señales a largo plazo para dirigir los flujos financieros y de capital hacia inversiones ecológicas y evitar activos obsoletos. Para ello, la Comisión presentará, en el tercer trimestre de 2020, una Estrategia renovada de finanzas sostenibles, con tres ejes esenciales: reforzar las bases para una inversión sostenible (debiendo, primero, la UE clasificar las actividades sostenibles desde el punto de vista medioambiental y después integrarse la sostenibilidad en la gobernanza empresarial, y que las empresas divulguen más datos sobre clima y medio ambiente, y, entre otras cuestiones, garantizar una gestión adecuada de los riesgos medioambientales y reducir los gastos de transición y mitigación); brindar más oportunidades a inversores y empresas, facilitándoles que encuentren inversiones sostenibles y garantizando su credibilidad, y, en tercer lugar, se prevé que los riesgos climáticos y medioambientales se gestionen e integren en el sistema financiero.

1.2.2. Ecologización de los presupuestos nacionales y emisión de las señales de precios correctas

Los presupuestos nacionales desempeñan un papel clave en la transición. El mayor uso de las herramientas para elaborar presupuestos más ecológicos contribuirá a reorientar la inversión pública, el consumo y la fiscalidad hacia las prioridades ecológicas y a separarlos de las subvenciones perjudiciales. Por ello, la Comisión trabajará con los Estados Miembros para evaluar esas herramientas y prácticas para ecologizar los presupuestos, y, en este sentido, la prevista revisión del marco europeo de gobernanza económica incluirá una referencia a la inversión pública ecológica en el contexto de la calidad de las finanzas públicas. En relación con la emisión de señales de precios correctas, se propone un eficaz diseño de las reformas fiscales, pues puede impulsar el crecimiento económico y la resiliencia frente a las perturbaciones climáticas y contribuir a una transición justa y, en el marco del Pacto, se creará el contexto necesario para reformas fiscales de gran calado que supriman las subvenciones a los combustibles fósiles, desplacen la carga tributaria desde el trabajo hacia la contaminación y tengan en cuenta las consideraciones sociales, y más

concretamente permitir que los Estados Miembros puedan hacer un uso más selectivo de los tipos del IVA que refleje el aumento de las ambiciones medioambientales (p. ej., para el fomento de la producción de frutas y hortalizas ecológicas). Finalmente, antes de finalizar 2021, se revisarán las directrices sobre ayudas estatales pertinentes, incluidas las relativas a protección del medio ambiente y energía, en apoyo a la transición hacia la neutralidad climática y facilitando la eliminación gradual de los combustibles fósiles, especialmente los más contaminantes, garantizando condiciones de competencia equitativas en el mercado interior; suponiendo asimismo una oportunidad para despejar las barreras comerciales al despliegue de productos limpios.

1.2.3. Movilización de la investigación y fomento de la innovación

Las nuevas tecnologías, las soluciones sostenibles y la innovación disruptiva se consideran elementos esenciales para alcanzar los objetivos del Pacto Verde, y para mantener su ventaja competitiva en tecnologías limpias, se considera que la UE ha de aumentar considerablemente el despliegue y la demostración a gran escala de nuevas tecnologías en todos los sectores y en todo el mercado único, construyendo nuevas cadenas de valor innovadoras.

Se esperan cambios a gran escala en ámbitos como la adaptación al cambio climático, los océanos, las ciudades y el suelo, pero este reto supera los medios de que dispone cada Estado Miembro, por lo que se utilizará Horizonte Europa (con al menos un 35% de su presupuesto dedicado a financiar nuevas soluciones para el clima); las asociaciones con la industria y los Estados Miembros fomentarán la investigación y la innovación en materia de transporte en lo que respecta, p. ej., a las baterías, el hidrógeno limpio, la producción de acero hipocarbónica, los sectores circulares de base biológica y los entornos construidos; el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología seguirá promoviendo la colaboración entre los centros de enseñanza superior, los organismos de investigación y las empresas en torno al cambio climático, la energía sostenible, los alimentos del futuro y el transporte urbano inteligente, respetuoso con el medio ambiente e integrado; el Consejo Europeo de Innovación ofrecerá financiación, inversión de capital y servicios de aceleración empresarial a las empresas emergentes y pymes con gran potencial; se potenciarán los enfoques más sistémicos en la agenda de la UE sobre investigación e innovación, y finalmente se potenciará la generación y uso de datos accesibles e interoperables, combinados con la infraestructura digital (superordenadores, nubes, redes ultrarrápidas) y soluciones de inteligencia artificial, que facilitan las decisiones basadas en datos contrastados y amplían la capacidad de comprender y abordar los retos medioambientales, y potenciar la capacidad de la UE para predecir y gestionar catástrofes ambientales, para lo que la Comisión desarrollará un modelo digital de la Tierra de muy alta precisión.

1.2.4. Activación de la enseñanza y la formación

Las escuelas, los centros de formación y las universidades se consideran foros idóneos para difundir información sobre los cambios necesarios para el éxito de la transición ecológica, por lo que la Comisión elaborará un marco europeo de competencias que contribuirá al desarrollo y la evaluación de los conocimientos, las capacidades y las actitudes relativos al cambio climático y el desarrollo sostenible, proporcionará materiales de apoyo y facilitará el intercambio de buenas prácticas en los programas de formación del profesorado. Por otra parte, se intentará dotar a los Estados Miembros de nuevos recursos financieros que aumenten la sostenibilidad de los edificios y el funcionamiento de las escuelas (3.000 millones EUR de inversiones en infraestructuras escolares en 2020), y finalmente es necesario el reciclaje profesional y la mejora de las competencias para extraer los beneficios de la transición.

1.2.5. Un mandamiento verde: “no ocasionarás daños”

Todas las acciones y políticas de la UE deben converger para contribuir al éxito de la Unión en su transición justa hacia un futuro sostenible, en la que los instrumentos de mejora de la legislación de la Comisión proporcionan una sólida base para ello (utilizando con más precisión consultas públicas; identificación de las repercusiones medioambientales, sociales y económicas, y de los análisis de la medida en que las pymes resultan afectadas y en que la innovación se ve fomentada o, por el contrario, obstaculizada, y las evaluaciones de impacto, entre otros instrumentos); se invita a las partes interesadas a que utilicen las plataformas disponibles para simplificar la legislación y localizar casos problemáticos, y la Comisión afinará la medida en que sus directrices para la mejora de la legislación y las herramientas de apoyo cubren las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y la innovación, de forma que las iniciativas de la UE cumplan el principio “no ocasionarás daños”, para lo que la Exposición de Motivos de las propuestas legislativas y actos delegados explicará la forma en que cada iniciativa respeta el mismo.

1.3. LA UNIÓN EUROPEA COMO LÍDER MUNDIAL

La Comisión estima que los retos mundiales del cambio climático y la degradación del medio ambiente reclaman una respuesta mundial, por lo que la UE seguirá promoviendo y aplicando ambiciosas políticas de medio ambiente, clima y energía en todo el mundo, y en el futuro desarrollará una “diplomacia por el Pacto Verde” más rigurosa, centrada en convencer a los demás y en ofrecer apoyo a quienes asuman su parte de la política de fomento del desarrollo sostenible, y movilizándolo a todos los canales diplomáticos.

Por otra parte, la UE seguirá garantizando que el Acuerdo de París continúe siendo el marco multilateral indispensable para hacer frente al cambio climático, al que contribuirá disminuyendo el porcentaje de la Unión en las emisiones mundiales; destacando la trascendencia de la Conferencia de las partes a celebrar en Glasgow en 2020, al tener que evaluarse los avances registrados hacia la consecución de los objetivos a largo plazo, y el objetivo de la UE de fortalecer los contactos con sus socios para aumentar el esfuerzo colectivo y ayudarles a revisar y aplicar las contribuciones nacionales y a diseñar estrategias ambiciosas a largo plazo.

Paralelamente, la UE intensificará su diálogo bilateral con los países socios (particularmente con los países del G 20 y con sus vecinos más cercanos, p. ej., con la Agenda Verde para los Balcanes Occidentales) y, en caso necesario, establecerá formas innovadoras de colaboración, y también con sus socios en todo el mundo para desarrollar mercados internacionales de carbono como herramienta clave para crear incentivos económicos a la acción por el clima.

Además, la UE contribuirá a tratar los temas climáticos y medioambientales en las agendas verdes y las Cumbres internacionales previstas (China, África, con una estrategia propia, América Latina, el Caribe, etc.), aunque habrá que tener presente la preocupante incidencia del coronavirus de Wuhan, China (oficialmente denominado COVID 19), iniciado el 31 de diciembre de 2019, y cuyas perspectivas para 2020 son muy negativas.

Asimismo, la UE debe, además, reforzar las iniciativas actuales y abordar con terceros países y a nivel multilateral las cuestiones transversales relacionadas con el clima y el medio ambiente, al reconocer que estos retos mundiales son una amenaza y fuente de inestabilidad.

Por otra parte, se considera que la Política Comercial de la UE debe apoyar la transición ecológica (p. ej., reforzando los compromisos con la sostenibilidad de los acuerdos comerciales y evaluando su aplicación; facilitar el comercio y la inversión en bienes y servicios ecológicos; fomentar sistemas de contratación pública respetuosos con el clima; combatir prácticas nocivas para el medio ambiente, etc.), y la Comisión se compromete a continuar elaborando pautas de crecimiento sostenible, a apoyar mercados mundiales abiertos y atractivos para productos sostenibles y a colaborar con socios de todo el mundo para garantizar la seguridad de los recursos de la UE y el acceso fiable a las materias primas estratégicas.

Finalmente, la Unión se compromete, mediante su Política de cooperación y asociación internacional, a canalizar los fondos, públicos y privados, para la transición ecológica (principalmente, mediante el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional propuesto por la

Comisión, que plantea asignar un 25 % de su presupuesto a objetivos relacionados con el clima), así como a movilizar a los inversores internacionales con la misma finalidad.

1.4. HA LLEGADO EL MOMENTO DE QUE ACTUEMOS JUNTOS: UN PACTO EUROPEO POR EL CLIMA

La Comisión, más tardar en marzo de 2020, se compromete a poner en marcha un Pacto Europeo por el Clima que se centrará en tres ejes de interacción con los ciudadanos en esta materia: fomentar el intercambio de información y de ideas y facilitar la comprensión, por parte de los ciudadanos, de la amenaza y el reto que suponen el cambio climático y la degradación del medio ambiente, así como de las formas de contrarrestarlos; en segundo lugar, abrir espacios reales y virtuales para que quienes así lo deseen expresen sus ideas y su creatividad y colaboren en iniciativas ambiciosas, tanto de forma individual como colectiva, y se animará a los participantes a que se comprometan con objetivos específicos, y, en tercer lugar, trabajar en la creación de capacidad para facilitar las iniciativas de base sobre el cambio climático y la protección del medio ambiente. Además, la Comisión velará por que la transición verde ocupe un lugar destacado en el debate sobre el futuro de Europa. El Pacto por el Clima se fundamentará en la actual ronda de diálogos con los ciudadanos organizados por la Comisión y en las asambleas de ciudadanos de toda la UE, así como en la labor de los comités de diálogo social. Por otra parte, antes de suscribir este Pacto, la Comisión y los Estados Miembros deben esforzarse por garantizar que todos los instrumentos de planificación disponibles se utilicen de forma coherente, y la aplicación y el cumplimiento efectivo de las Políticas y de la legislación, así como el uso de fondos europeos, incluidos los de desarrollo rural, para ayudar a las zonas rurales en relación, principalmente, con la economía circular y la bioeconomía. En este mismo contexto, la Comisión considerará la posibilidad de revisar el Reglamento de Aarhus de 2006, para mejorar los recursos administrativos y judiciales por parte de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, en el marco del Pacto Verde, la Comisión se compromete a presentar en 2020 la propuesta de VIII Programa de Acción en materia de medio Ambiente, y con ello la Política Medioambiental de la UE para el futuro.

La trascendencia financiera para el futuro del Pacto Verde Europeo se plasma en los planes e instrumentos para financiar la transición verde, presentados ya en enero de 2020, y que se calcula que movilizarán nada menos que un billón de euros en la próxima década (sin duda, el mayor porcentaje de la historia de gasto en acción por el clima y sobre medio ambiente).

Como complemento necesario del Pacto Verde Europeo, y en estrecha relación, la Comisión adoptó la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020 [COM (2019) 650 final, Bruselas, 17.12.2019], que (recordando las frases de la Cumbre de París de 19 y 20 de octubre de 1972, en la que se inició la Política Ambiental Comunitaria) parte de considerar que

"[e]l crecimiento económico no es un fin en sí mismo. La economía debe estar al servicio de las personas y el planeta. La preocupación por el clima y el medio ambiente, el progreso tecnológico y el cambio demográfico van a transformar profundamente nuestras sociedades",

por lo que la Unión Europea y sus Estados Miembros deben responder a estos cambios estructurales con un nuevo modelo de crecimiento que respete los límites de nuestros recursos naturales y garantice la creación de empleo y una prosperidad duradera para el futuro, y que se plasma en la propia Estrategia; teniendo en cuenta que, para seguir siendo competitivos en el futuro y lograr la neutralidad climática de Europa es preciso hacer frente ya a los retos a largo plazo de la economía, debiendo transformarse la Unión en una economía sostenible que ayude a ella misma y a sus Estados Miembros a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.



Imagen 2: Esquema de la Estrategia europea de crecimiento

En este marco, la Comisión afirma que “[e]l *Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia de crecimiento*”, porque sitúa la sostenibilidad, en todos los sentidos del término, y el bienestar de los ciudadanos en el centro de la acción de la UE, y entiende que para lograrlo es preciso conciliar cuatro dimensiones: el medio ambiente, la productividad, la estabilidad y la equidad, pues se trata de cuatro dimensiones complementarias que constituyen el eje de la Estrategia europea de crecimiento (cuyo esquema se representa en la figura que se adjunta en el texto).

En primer lugar, los esfuerzos europeos deben centrarse en liderar la transición hacia un continente respetuoso con la naturaleza y climáticamente neutro de aquí a 2050, garantizando al mismo tiempo que todos puedan beneficiarse de las oportunidades que ofrezca dicha transición. En segundo lugar, a través del desarrollo de nuevas tecnologías y soluciones sostenibles, Europa puede situarse a la vanguardia del futuro crecimiento económico y convertirse en un líder mundial en un mundo cada vez más digitalizado (en particular en áreas clave para su soberanía tecnológica como la ciberseguridad, la inteligencia artificial y las redes 5G), y además las tecnologías digitales son un factor clave del Pacto Verde Europeo. En tercer lugar, la Unión debe completar su Unión Económica y Monetaria para garantizar que todos los instrumentos económicos estén preparados y disponibles en caso de producirse una perturbación económica importante, y debe reforzarse el papel internacional del euro para aumentar el peso de Europa en el mundo y en los mercados globales y ayudar a proteger a las empresas, los consumidores y los gobiernos europeos de evoluciones externas desfavorables. Y, en cuarto lugar, la nueva Agenda económica debe garantizar que la transición sea equitativa e inclusiva, que ponga a las personas por delante de todo y debe prestar especial atención a las regiones, las industrias y los trabajadores para los que la transición suponga un mayor esfuerzo. En este sentido, tendrá un papel central una estrategia industrial fuertemente asentada en el mercado único que permita a nuestras empresas innovar y desarrollar nuevas tecnologías al tiempo que se potencia la circularidad y se crean nuevos mercados; lo que significará recentrar la política económica de Europa a largo plazo, con el objetivo de ofrecer a las generaciones más jóvenes en toda Europa un futuro sostenible y próspero.

2. EL IMPULSO AL DESARROLLO SOSTENIBLE

Siguiendo las iniciativas internacionales en la materia, sobre todo la Agenda 2030 de Naciones Unidas, de acuerdo con lo señalado por el Consejo Europeo celebrado en octubre de 2018, la Comisión presentó el 30 de enero de 2019 el documento de reflexión “Hacia una Europa sostenible en 2030” [COM (2019) 22 final, Bruselas, 30.1.2019], que, con la finalidad de allanar el proceso

para adoptar una estrategia en la materia, enmarca la iniciativa en los retos mundiales (concretamente, la Agenda 2030 de Naciones Unidas y sus conocidos 17 objetivos de desarrollo sostenible) y europeos en materia de desarrollo sostenible (como, p. ej., la deuda ecológica, la dependencia exterior de la UE de ciertas materias primas o las amenazas a la biodiversidad), así como en lo realizado hasta ahora (resaltando que 7 Estados Miembros figuran entre los 10 primeros del Índice Mundial de los ODS, que todos los EM figuran entre los 50 primeros y que todos los EM obtienen la máxima puntuación en el ODS 1 sobre pobreza y la segunda puntuación en el ODS 2 sobre vida sana y bienestar, aunque deben tenerse en cuenta las diferencias entre los EM en muchos de los ODS), resaltando el papel de precursora de la Unión en dicho desarrollo sostenible desde hace décadas, y la importancia económico-social de los mismos (así, p. ej., entre 2012 y 2015 las exportaciones de tecnologías limpias e hipocarbónicas de la UE superaron 71.000 millones de euros, superando en 11.000 millones de euros a las importaciones y se calcula que la consecución de los ODS en la UE supondrá sobre 10 billones de euros).

Seguidamente se propone el marco de una Europa sostenible en 2030, incluyendo ámbitos y medidas en materia de economía circular, sostenibilidad de la huerta a la mesa, energía-edificios-movilidad, transición hacia el desarrollo sostenible socialmente justa, instrumentos horizontales que faciliten esta transición, aspectos financieros-fiscalidad-precios-competencia, sobre educación-ciencia-tecnología investigación-innovación, responsabilidad social corporativa, comercio abierto-normas y gobernanza y coherencia en las políticas.

La reflexión de la Comisión finaliza con el planteamiento de tres opciones posibles para el futuro (sobre los que girará el debate en la materia): elaborar una estrategia general de la UE sobre los objetivos de desarrollo sostenible que oriente a la Unión y a sus Estados Miembros; integrar esos objetivos en las políticas europeas pero sin obligar a los Estados Miembros o poner más énfasis en la acción exterior de la Unión consolidando la acción interna.

Las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, de 9 de abril de 2019, "Hacia una Unión cada vez más sostenible para 2030" (sesión nº 3685, doc. 8286/19), destacan que la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 objetivos de desarrollo sostenible es fundamental nuestro mundo, subraya que el desarrollo sostenible está en la esencia de la Unión Europea (tanto en sus valores como para avanzar hacia un futuro más sostenible), y resaltan el interés de la UE en seguir desempeñando un papel de liderazgo en la aplicación coherente, global y eficaz de la Agenda 2030 e impulsar su aplicación, por lo que acoge con satisfacción el documento de reflexión de la Comisión citado como contribución necesaria y urgente al debate acerca de un futuro más sostenible para Europa y a la definición de las prioridades estratégicas de la próxima Comisión.

El Consejo reitera firmemente sus Conclusiones de junio de 2017 (doc. 10370/17), en las que insta a la Comisión a elaborar una Estrategia de aplicación global que esboce unos calendarios, unos objetivos y unas medidas concretas que reflejen la Agenda 2030 y a integrar los objetivos de desarrollo sostenible en todas las políticas internas y externas de la UE, basándose en lo que queda por hacer hasta 2030 por lo que respecta a las políticas, la legislación, las estructuras de gobernanza para la coherencia horizontal y los medios de ejecución de la UE, así como las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2018 (doc. EUCO 13/18), en las que se pide que la citada estrategia global se presente en 2019.

Para ello, el Consejo insta a la Comisión a que, a la hora de elaborar esa Estrategia de aplicación global de la UE, presente una Hoja de ruta clara para abordar los retos y aprovechar oportunidades a que se hace referencia en el documento de reflexión de la Comisión, posiblemente también en forma de planes de acción y estrategias sectoriales.

Entre las cuestiones a integrar en esa Estrategia global, se considera urgente reforzar la coherencia de las políticas en favor del desarrollo sostenible a todos los niveles y entre todas las acciones internas y externas, acelerando la integración de la Agenda 2030 y de los ODS en todas las políticas, estrategias e instrumentos pertinentes de la UE. Además, el Consejo de la UE insta a que se incluya, entre los principales fundamentos de la actuación en favor de un futuro sostenible, una transición determinante hacia una economía circular, el recurso a ciclos de materiales no tóxicos, la búsqueda de la neutralidad climática, en consonancia con el Acuerdo de París, la protección de la biodiversidad y los ecosistemas, la lucha contra el cambio climático, la sostenibilidad de la agricultura y la alimentación y unos sectores de la energía, los edificios y la movilidad hipocarbónicos, seguros y sostenibles, al tiempo que se fomenta la cohesión europea, y a que se refuerce la dimensión social a fin de fomentar la inclusión, la igualdad, incluida la de género, y una transición socialmente justa, garantizándose al mismo tiempo la salvaguarda de los valores comunes de la UE, como la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales. En materia económica, se reitera la importancia de que los flujos financieros sean coherentes con la Agenda 2030 y la respalden. Finalmente, el Consejo reafirma la necesidad de seguir apoyando el desarrollo sostenible a nivel mundial, proponiendo diversas acciones.

En relación con esta reflexión, entre otros textos, el dictamen del Comité Europeo de las Regiones de 26 de junio de 2019, sobre "Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS): una base para una estrategia a largo plazo de la UE para una Europa sostenible en 2030", acoge con satisfacción este documento y pide a la Comisión Europea y al Consejo Europeo que reconozcan la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus objetivos de desarrollo

sostenible como una prioridad en su agenda política y como objetivo global del próximo plan estratégico de la UE 2019-2024 y más adelante. Además, en esta misma línea de actuación, el Comité adoptó el 27 de junio de 2019 el dictamen sobre “Un planeta limpio para todos-La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra” (ambos en DOUE C 404, 29.11.2019). Asimismo, el dictamen del Comité Europeo de las Regiones, de 8 de octubre de 2019, sobre “Una Europa sostenible de aquí a 2030: seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la transición ecológica, así como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático” (DOUE C 39, 5.2.2020), resalta la importancia del desarrollo sostenible y el interés en la UE continúe desempeñando un papel de liderazgo en la aplicación de la Agenda 2030; recalca la importancia de definir la nueva estrategia “Hacia una Europa sostenible en 2030” como base para un futuro europeo a largo plazo, y acoge con satisfacción la dinámica renovada del debate sobre una política climática ambiciosa de la UE y la propuesta de “Pacto Verde Europeo” (anunciado entonces por la Presidenta de la Comisión). También debe mencionarse, en esta misma línea de acción, el dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 31 de octubre de 2019, sobre “No dejar a nadie atrás al aplicar la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030” (DOUE C 47, 11-2-2020), que aboga por establecer un Pacto Verde y Social Europeo como parte de una Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE de aquí a 2050, precisando su contenido y otras cuestiones.

Finalmente, se adoptó la Resolución del Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible (DOUE C 410, 6.12.2019), que se inicia afirmando que las tres dimensiones de la sostenibilidad (económica, social y medioambiental) están integradas y son indivisibles, y la cultura es parte inseparable de ellas; que los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas no mencionan todas las políticas y medidas que pueden utilizarse para lograr la sostenibilidad, aunque, sin embargo, todas las políticas y medidas, incluidas las culturales, pueden y deben utilizarse activamente para alcanzar esos objetivos, y que la cultura, considerada como sistema de significados compartidos en el seno de una comunidad, incide en el modo en que esta comunidad evalúa las medidas de desarrollo sostenible y, por consiguiente, es un motor del desarrollo sostenible que puede mediar entre los distintos intereses medioambientales, sociales y económicos. Sobre esta base, la Resolución afirma que deben intensificarse los esfuerzos para promover la dimensión cultural en el desarrollo sostenible, y, entre otras cuestiones, revisar las políticas y las medidas culturales y otras relacionadas con la cultura con el fin de maximizar su contribución a la sostenibilidad, y solicita a la Comisión que elabore, de forma coordinada con

los Estados Miembros, un plan de acción sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible en la UE e integrar dicho plan en la estrategia de ejecución de la UE de la Agenda 2030.

3. LA EVALUACIÓN DEL VII PROGRAMA AMBIENTAL

La Decisión n° 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 (DOUE L 354, 28.12.2013), por la que se aprobó el Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020, estableció que la Comisión llevaría a cabo una evaluación del VII PMA y presentaría un informe al Parlamento Europeo y al Consejo a su debido tiempo antes del final del VII PMA; en su caso, sobre la base de dicha evaluación, la Comisión presentaría una propuesta para un VIII PMA en el momento oportuno, con el fin de evitar un vacío entre el VII PMA y el siguiente (art. 4).

La [evaluación del Programa](#) comenzó en el marco de la hoja de ruta de 2017, incluyendo una estrategia de consultas sobre la misma, que se celebraron en 2018, y otras actividades (como el estudio de evaluación redactado por la firma Trinomics, de Rotterdam, para la Comisión o la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2018, sobre la aplicación del Programa, doc. P8_TA (2018) 0100).

La Comisión adoptó, el 15 de febrero de 2019, el Informe sobre la evaluación del VII Programa de acción en materia de Medio Ambiente [COM (2019) 233 final, Bruselas, 15.2.2019, y docs. de los Servicios de la Comisión SWD (2019) 181 final, partes 1 y 2, Bruselas, 15.5.2019], en el que resalta que el mismo ha supuesto un valor añadido en la formulación de la política ambiental de la Unión y que se ha ajustado a las prácticas de buena gobernanza, destacado la alta participación de las partes interesadas. En cuanto a sus objetivos prioritarios se ha avanzado más en el relativo a conseguir una economía hipocarbónica y menos en los relativos al capital natural, a la salud y a la integración, destacándose el ahorro de costes que ha supuesto. Además, confirma el acierto de la nueva estructura del Programa, con los objetivos prioritarios, con objetivos y medidas más concretos. Como conclusión, la Comisión considera que el Programa ha sido positivo, y la evaluación realizada guiará las futuras decisiones sobre el nuevo Programa Ambiental.

Como ya hemos señalado, en el marco del Pacto Verde, la Comisión se ha comprometido a presentar en 2020 la propuesta de VIII Programa de Acción en materia de medio Ambiente.

4. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

Este ámbito continúa siendo esencial para la Unión Europea, y se demuestra por la importancia de las acciones y textos adoptados durante este año.

En relación con el cumplimiento de los objetivos asumidos por la UE en relación con el cambio climático, el informe de la Comisión Europea “Preparar el terreno para aspirar a metas más ambiciosas a largo plazo. Informe de situación de la UE de 2019 sobre la acción por el clima” [COM (2019) 559 final, Bruselas, 31.10.2019], constata que en 2018 las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión (incluidas las de la aviación internacional) disminuyeron un 23 % con respecto a los niveles de 1990, con lo que la UE se halla bien encaminada para alcanzar su objetivo de acuerdo con el Convenio sobre el Cambio Climático de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % para 2020; teniendo en cuenta, por contra, que entre 1990 y 2018, el PIB combinado de la UE creció un 61 %. Las emisiones de instalaciones cubiertas por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (emisiones procedentes de la producción de electricidad y calor y de la industria) disminuyeron un 4,1 % entre 2017 y 2018, y las no cubiertas por ese régimen (como las del transporte, los edificios, la agricultura y los residuos) disminuyeron un 0,9 % en esos mismos años.

Por otra parte, en relación con el cumplimiento del Acuerdo de París y el compromiso de reducir al menos un 40 % las emisiones de GEI para 2030 con respecto a 1990, el informe prevé que, con la legislación adoptada para cumplir con este compromiso (y teniendo en cuenta que los planes nacionales integrados de energía y clima han de aprobarse y ponerse en marcha), e incluso se prevé que, con la aplicación efectiva de todos los objetivos en materia de clima, energía y movilidad establecidos, se podría llegar aproximadamente a una reducción de las emisiones de GEI en un 45 % en 2030, sobre datos de 1990.

No obstante, en relación con las emisiones de los sectores no incluidos en el régimen del comercio de emisiones (como el transporte, los edificios, la agricultura, respecto de las emisiones distintas del CO₂, y los residuos), que están sujetas a la legislación sobre el reparto del esfuerzo de 2009, los objetivos de reducción no se están cumpliendo por los Estados Miembros (salvo Portugal y Grecia), por lo que habrá que articular medidas adicionales.

Además, el informe detalla las políticas y la legislación adoptada desde 2018 en la materia, así como los cambios introducidos en los instrumentos financieros europeos para hacer frente al cambio climático y aprobar y financiar las medidas correspondientes.

Finalmente, en cuanto a la adaptación al cambio climático, se han logrado avances en el marco de la Estrategia de adaptación de la UE de 2013 con el fin de preparar a los Estados Miembros para los impactos climáticos actuales y futuros, pues 26 de ellos (salvo Bulgaria y Croacia) o bien ya disponen de una estrategia nacional de adaptación o bien están a punto de finalizar su elaboración, y se están elaborando más acciones.

En estrecha relación con el texto anterior y en mismo marco de la acción por el clima, la Comisión aprobó, el 9 de abril de 2019, el Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía [COM (2019) 175 final, Bruselas, 9.4.2019, y Anexo sobre actualización de la hoja de ruta prevista]. El objetivo del proyecto de la Comisión Juncker, de 2015, era ofrecer a los consumidores una energía segura, sostenible, competitiva y asequible, mediante una transformación profunda de las políticas energéticas y climáticas europeas; y asimismo incluía el compromiso de convertir a la UE en líder mundial de las energías renovables, dar prioridad a la eficiencia energética y seguir liderando los esfuerzos mundiales para luchar contra el cambio climático; proyecto que puede decirse que está en plena realización en todos esos aspectos.

En efecto, la Comisión mantiene que el proyecto ha dado lugar a un marco global y jurídicamente vinculante para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, contribuyendo al mismo tiempo a modernizar la economía europea y su industria, teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo sostenible. Además, ha permitido a la UE fijar objetivos claros y ambiciosos para 2030 en cuanto a energías renovables y eficiencia energética, establecer políticas ambiciosas sobre movilidad limpia (sobre emisiones de turismos, furgonetas y camiones nuevos), y ha proporcionado una base sólida para trabajar en pro de una economía climáticamente neutra, moderna y próspera de aquí a 2050. En tercer lugar, combina un marco normativo actualizado con una visión de las políticas requeridas hasta 2050; proporcionando así la seguridad necesaria para una inversión innovadora y de calidad, a fin de modernizar la economía de la UE y generar puestos de trabajo. Asimismo, el proyecto tiene como eje principal la profundización del mercado interior de la energía. Como complemento, se ha puesto en marcha un marco de medidas de apoyo para abordar problemas sociales, industriales y de otro tipo. Por último, la Unión de la Energía ha permitido a la UE hablar con una sola voz en la escena internacional.

A continuación, el informe describe las tendencias y algunas observaciones sectoriales, como las relativas a las emisiones de GEI, el régimen de comercio de emisiones, la situación de los objetivos de la UE sobre energía y clima, la integración del mercado europeo de la energía, la calidad del aire y la inversión en estos ámbitos. Seguidamente, se describe, con comentarios, el marco regulador de la Unión de la Energía, con sus componentes.

Para finalizar, el informe precisa el marco que ha de facilitar la transición energética prevista, incluyendo los aspectos sobre infraestructuras, los modos de garantizar la equidad social de la transición, capacitar a las ciudades y a las comunidades locales, apoyo la investigación y la innovación, sustentar y reforzar la competitividad industrial, proponer inversiones en sostenibilidad y en transición energética, y potenciar la dimensión exterior de la Unión de la Energía.

Asimismo, la Comisión aprobó, en la misma fecha anterior, el Informe de situación en materia de energías renovables [COM (2019) 225 final, Bruselas, 9.4.2019], que comienza por resaltar que las energías renovables son el eje central de las prioridades de la Unión de la Energía, en particular desde la Directiva 2009/28/CE que fijó los objetivos para 2020 y sobre todo, para el futuro, la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE L 328, 21.12.2018), que establece un nuevo marco a fin de cumplir con el objetivo vinculante de la UE de que para 2030 al menos un 32 % del consumo final bruto de energía corresponda a energías renovables.

En 2017, la UE alcanzó una cuota del 17,52 % de energías renovables sobre el consumo final bruto de energía, frente al objetivo del 20 % para 2020, con lo que se constata que se está en vías de alcanzar el objetivo fijado; aunque el ritmo del aumento de la cuota se ha ralentizado desde 2014. En cuanto al consumo de energías renovables en términos absolutos, los sectores de la calefacción y la refrigeración son los que más contribuyen, seguidos estrechamente por la electricidad renovable y el sector del transporte. Las fuentes principales de energía renovable utilizadas en el consumo de energía fueron la biomasa para calefacción y refrigeración, la energía hidroeléctrica y eólica para electricidad, y los biocombustibles para transporte; destacando que, en el sector eléctrico, se produce un claro cambio de paradigma hacia las renovables (sin duda, por la disminución del coste de la electricidad a partir de energía solar fotovoltaica y energía eólica, entre un 75% y un 50% entre 2009 y 2018).

Con datos de Eurostat de 2017, existen 11 Estados Miembros (Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Croacia, Italia, Lituania, Hungría, Rumanía, Finlandia y Suecia) que ya han logrado una cuota equivalente a la de sus objetivos para 2020; otros 10 Estados Miembros (entre los que está España) ya se ajustan o sobrepasan sus trayectorias provisionales establecidas para 2017-2018, y los 7 EM restantes (Bélgica, Irlanda, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia y Eslovenia) deberían aumentar los esfuerzos para ajustarse a la trayectoria media para 2017-2018 con miras a los objetivos para 2020. En cuanto a los niveles de consumo de energía renovable en términos absolutos en la UE de los Veintiocho, se produjo un aumento considerable. Por

otra parte, las cuotas sectoriales de las energías renovables aumentaron en la gran mayoría de los Estados Miembros entre 2015 y 2017. En el sector del transporte, en el que los EM deben alcanzar el objetivo del 10 %, se constata una ralentización que sobre todo constituye un reto en los ocho EM (Estonia, Grecia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y Eslovenia) que registran un consumo de energías renovables en el sector del transporte inferior al 5 %, y que por consiguiente necesitarían un aumento considerable para alcanzar el objetivo fijado.

En relación con las previsiones de cumplimiento del objetivo para 2020, se estima en la UE un aumento de la cuota de energía renovable del 18,1 % al 20,7 % para 2020 con las iniciativas en curso y previstas de las políticas en materia de energía renovable; previéndose que varios EM logren buenos resultados en los años restantes y alcancen niveles de despliegue superiores a sus objetivos. No obstante, para 11 EM tales medidas serían insuficientes para alcanzar los objetivos establecidos y en otros 7 EM (entre ellos España) existe cierta incertidumbre en su cumplimiento, al depender en gran medida de los niveles de demanda energética.

La Unión de la Energía, como hemos señalado, es una de las prioridades clave de la Unión Europea, y en los últimos años se han hecho importantes avances hacia el logro de sus objetivos. Como parte de una agenda para las políticas en materia de energía y clima orientada hacia el futuro, afirma la Comisión, hay determinados ámbitos que habrá que mejorar para conseguir todos los objetivos políticos; considerándose, en este sentido, un importante aspecto de esta agenda prospectiva sobre las futuras políticas energéticas examinar el modo mediante el que la Unión toma decisiones en este ámbito. Para contribuir a esto último, se ha presentado la Comunicación de la Comisión "Una toma de decisiones más eficiente y democrática en la política energética y climática de la UE" [COM (2019) 177 final, Bruselas, 9.4.2019], que propone, cuando se aborden cuestiones importantes relacionadas con el mercado único, que el Consejo adopte más frecuentemente las decisiones por mayoría cualificada y con participación del Parlamento Europeo, y para lo cual analiza e insta a mejorar la votación por mayoría cualificada y el procedimiento legislativo ordinario en el marco del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y reforzar la responsabilidad democrática en el marco del Tratado Euratom (principalmente, propiciando una mayor intervención del Parlamento Europeo en las decisiones en materia nuclear, mediante el trabajo Grupo de Expertos de Alto Nivel, que ha de evaluar la mejor forma de aumentar la rendición de cuentas democrática y la transparencia en el marco del Tratado Euratom).

La Unión Europea, como es sabido, está decidida a cumplir sus compromisos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y

suministrar a sus ciudadanos una energía segura, asequible y sostenible; además, constituye la primera de las grandes economías en implantar un marco jurídicamente vinculante para cumplir el Acuerdo de París e ir más allá. Para intentar conseguirlo, se ha adoptado un ambicioso marco legislativo para 2030 que insta una Unión de la Energía con una acción por el clima con proyección de futuro; fijándose para 2030 unos ambiciosos objetivos relativos a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, las energías renovables y la eficiencia energética. Como instrumento esencial para cumplir esos objetivos, el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima de 2018 prevé los planes nacionales integrados de energía y clima.

En este contexto, la Comisión adoptó la Comunicación "Unidos para contribuir a la Unión de la Energía y a la Acción por el Clima. Establecimiento de las bases para el éxito de la transición hacia una energía limpia" [COM (2019) 285 final, Bruselas, 18.6.2019], que analiza los proyectos de planes nacionales de energía y clima, y examina sus efectos globales para alcanzar los objetivos de la Unión de la Energía de la UE y los objetivos de 2030.

De la evaluación de dichos planes, la Comisión obtiene los siguientes datos: en materia de energías renovables, sigue existiendo un desfase en la UE, pues con los proyectos de planes actuales, en lugar del mínimo del 32 %, la cuota de estas energías alcanzaría entre un 30,4 % y un 31,9 % en 2030, con lo que algunos EM (entre los que no está España); en relación con la eficiencia energética, los objetivos de eficiencia energética para 2020 peligran (no en relación a España) debido al aumento del consumo de energía en los últimos años, por lo que los EM que no alcanzan los objetivos deberán afianzar las medidas existentes u otras nuevas, y, sobre la base de las medidas relativas a la reducción de las emisiones nacionales de GEI incluidas en los proyectos de planes nacionales de energía y clima, y adoptando unos supuestos conservadores para los países que no han presentado ni unas ni otras, se estima que la reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero para la UE ya se ajusta al objetivo de reducir en un 40 % dichas emisiones de aquí a 2030 con respecto a 1990, lo que supone un avance considerable en comparación con las reducciones anteriores; incluyendo los sectores no integrados en el comercio de emisiones (transporte, edificios, agricultura y residuos), en relación con los que las previsiones obligarán a algún esfuerzo adicional de los EM para alcanzar los objetivos previstos para 2030; asimismo, se analizan las interconexiones eléctricas. A continuación, la Comisión realiza precisiones concretas sobre diversas cuestiones de los planes de energía y clima (como descarbonización; energías renovables; eficiencia energética; seguridad energética; mercado interior de la energía, e investigación, innovación y competitividad; solidez y coherencia de los proyectos de planes y análisis de las interacciones políticas). Finalmente, la Comunicación señala los próximos

pasos a seguir (tales como corregir los desfases detectados para 2030; implicar a todos los Departamentos ministeriales de cada EM; apoyar la industria, la competitividad y la innovación; atraer la inversión y detectar oportunidades de financiación; integrar plenamente la dimensión social e incluir objetivos a largo plazo y una visión a largo plazo).

En relación con la actividad exterior de la UE en materia de acción por el clima, la Comisión aprobó la Comunicación relativa a la Cumbre sobre la Acción Climática de 2019, organizada en Nueva York, bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas [COM (2019) 412 final, Bruselas, 11.9.2019], en la que se constata que la UE sigue cumpliendo los compromisos asumidos en este ámbito y se exponen las líneas de trabajo para el futuro, resaltando que la Unión es actualmente el mayor donante de financiación para el clima (las contribuciones de la UE y de sus EM suponen más del 40 % de la financiación pública mundial para el clima, han aumentado más del doble desde 2013, y superando los 20.000 millones de euros anuales), así como las orientaciones de la nueva Comisión (ya analizadas).

En materia normativa, en relación con la energía, la protección de la atmósfera y la acción por el clima, durante este año se han aprobado varias disposiciones importantes:

- el Reglamento (UE) 2019/631, de 17 de abril de 2019 (DOUE L 111, 25.4.2019), que se establece normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos;
- el Reglamento (UE) 2019/1242, de 20 de junio de 2019 (DOUE L 198, 25.7.2019), que establece normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ para vehículos pesados nuevos;
- la Directiva (UE) 2019/1161, de 20 de junio de 2019 (DOUE L 188, 12.7.2019), que modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes, que exige que los EM garanticen que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras, en la contratación pública relativa a determinados vehículos de transporte por carretera, tengan en cuenta los impactos energético y medioambiental de estos durante su vida útil, incluidos el consumo de energía y las emisiones de CO₂ y de determinados contaminantes;
- la Decisión de Ejecución (UE) 2019/2005, de 29 de noviembre de 2019 (DOUE L 310, 2.12.2019), relativa a las emisiones de

gases de efecto invernadero correspondientes a cada Estado miembro en 2017;

- el Reglamento Delegado (UE) 2019/1122, de 12 de marzo de 2019 (DOUE L 177, 2.7.2019) que completa la Directiva 2003/87/CE, sobre el régimen del comercio de emisiones, en lo que respecta al funcionamiento del Registro de la Unión;
- el Reglamento Delegado (UE) 2019/1868, de 28 de agosto de 2019 (DOUE L 289, 8.11.2019), que adapta la subasta de derechos de emisión a las normas del RCDE-UE para el período 2021-2030 y a la clasificación de derechos de emisión como instrumentos financieros;
- el Reglamento (UE) 2019/1021, de 20 de junio de 2019 (DOUE L 169, 25.6.2019) sobre contaminantes orgánicos persistentes, que refunde el texto original de 2004 con sus modificaciones posteriores; y
- la Recomendación (UE) 2019/553 de la Comisión, de 3 de abril de 2019, sobre la ciberseguridad en el sector de la energía (DOUE L 96, 5.4.2019), que establece las principales cuestiones relacionadas con la ciberseguridad en el sector de la energía: requisitos de tiempo real, efectos en cascada y combinación de tecnologías tradicionales y de vanguardia, y determina las principales acciones que deben llevarse a cabo para aplicar medidas de preparación en esta materia.

Por otra parte, la Comisión ha adoptado el “Informe sobre la aplicación de la Directiva 2009/31/CE, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono” [COM (2019) 566 final, Bruselas, 31.10.2019], que señala que las disposiciones de la Directiva se han aplicado correctamente en los EM; mantiene que, pese a la continua falta de evaluación positiva sobre la viabilidad técnica y económica de la adaptación posterior a la tecnología de almacenamiento, las centrales eléctricas están reservando terrenos en previsión de que las condiciones cambien en el futuro, y que un número considerable de EM y Noruega siguen apoyando las actividades de investigación y demostración relativas al almacenamiento, o prevén hacerlo en un futuro próximo, a través de programas o fondos nacionales; además, varios países participan en proyectos europeos de investigación y colaboración.

Además, la Comisión adoptó el “Informe sobre el mercado europeo del carbono” [COM (2019) 557 final/2, Bruselas, 16.1.2020, corrigendum], que considera que en 2018 se produjo un progreso considerable respecto de la adopción de las normas de aplicación de la siguiente fase (la 4ª) del régimen de

comercio de emisiones, al aprobarse disposiciones sobre la fuga de carbono, la asignación gratuita, las subastas, la creación del Fondo de Innovación, así como del seguimiento, la notificación y la verificación; previéndose que las restantes normas de aplicación se están elaborando a fin de que se adopten antes del inicio del nuevo período del comercio de emisiones en enero de 2021. Además, en ese mismo año se produjo un descenso sustancial de las emisiones de las instalaciones sujetas al régimen de comercio, concretamente la disminución fue un 4,1% con respecto a 2017, la cual se debió principalmente a la producción de electricidad y calor, mientras que las emisiones de la industria disminuyeron ligeramente y las emisiones de la aviación aumentaron un 3,9%. Por otra parte, los cambios legislativos de los últimos años para hacer frente al excedente de derechos de emisión han mostrado resultados notables, pues en 2019 se produjo una reducción de los volúmenes de subasta de casi el 40%, lo que supone 397 millones de derechos de emisión, con lo que en 2019 se subastará un 30 % menos de derechos que en 2018. Así, ante esta positiva evolución, ha aumentado la confianza de los participantes en el mercado y ha seguido reforzando la señal del precio del carbono, con lo que el aumento del precio de los derechos de emisión dio lugar a un aumento sustancial de los ingresos totales de las subastas generados por los EM, y así, en 2018 los ingresos totales ascendieron a más del doble de los ingresos generados el año anterior. Finalmente, el cumplimiento del régimen de emisiones superó el 99 %, tanto en las instalaciones fijas como en los operadores de aeronaves, por todo lo cual se considera que la arquitectura del sistema ha mantenido su solidez y la organización administrativa entre los EM ha demostrado su eficacia.

De acuerdo con todas las previsiones, la actual transición hacia la energía limpia traerá consigo un considerable aumento de la demanda de baterías, constituyendo un mercado estratégico a nivel europeo y mundial (se calcula que sólo el mercado europeo podría alcanzar 250.000 millones de euros anuales a partir de 2025), tendencia que se ve reforzada por la legislación relativa a la Unión de la Energía, por lo que la Comisión considera que las baterías son una cadena de valor estratégica, en la cual la UE debe incrementar la inversión y la innovación en el contexto de una estrategia de política industrial reforzada encaminada a crear una base industrial sostenible y competitiva. En este contexto, y de acuerdo con el Plan de acción estratégico para las baterías de 2018 [COM (2018) 293 final, Bruselas, 17.5.2018], se ha publicado el Informe de la Comisión sobre “La ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa” [COM (2019) 176 final y Anexo, Bruselas, 9.4.2019], que refleja la situación de las principales medidas tomadas hasta la fecha a lo largo de la cadena de valor de las baterías y determina los retos y las oportunidades de la UE en este sector estratégico para la descarbonización y la modernización de la economía.

Debido a la política de acción por el clima y a las medidas de transición energética, la necesidad de baterías, tanto para almacenar electricidad como para la movilidad en vehículos, aumentará progresivamente, y así, según las proyecciones del mercado global, la demanda de baterías de ion-litio aumentará significativamente hasta 2040, pero, dado que la UE depende ahora en gran medida de la importación de celdas de baterías y del acceso a las cinco materias primas esenciales para la fabricación de baterías (litio, níquel, cobalto, manganeso y grafito), y dada su dependencia exterior (p. ej., el 69 % del suministro mundial de grafito natural proviene de China y el 64 % del suministro mundial de cobalto se obtiene de la República Democrática del Congo; si bien, debe resaltarse que la cadena de suministro de baterías de ion-litio está dominada actualmente por China), la industria se podría ver expuesta a elevados costes y grandes riesgos en la cadena de suministro, y la capacidad del sector del automóvil para enfrentarse a competidores extranjeros se vería reducida, sobre todo si hay escasez en vista del aumento previsto de la demanda. Por ello, el objetivo de la Comisión es que la UE se convierta en líder de la industria y aumente su autonomía estratégica en el sector de las baterías, a lo largo de la cadena de valor, y, por tanto, tiene el propósito de sentar las bases para un ecosistema de baterías sostenible, competitivo e innovador en la Unión.

En base a la trascendencia de las baterías, y a esta visión estratégica, la Comisión plantea el plan propuesto en relación con las siguientes cuestiones (precisándose las medidas y acciones en el Anexo): investigación, innovación y demostración en relación con el diseño y despliegue de la próxima generación de tecnologías en el ámbito de las baterías; inversión en el despliegue industrial de soluciones innovadoras a lo largo de la cadena de valor de las baterías (Alianza Europea de Baterías y EIT InnoEnergy prevén alrededor de 100.000 millones de euros de inversión privada); establecimiento de normas para baterías limpias, seguras, competitivas y producidas éticamente; un mercado laboral y mano de obra cualificada, con inversión en las personas; un enfoque estratégico que garantice el acceso sostenible a las materias primas para la fabricación de baterías; profundizar en la economía circular: garantizar el acceso a materiales secundarios para las baterías, y medidas normativas y facilitadoras que impulsan la demanda de baterías para el almacenamiento y la electromovilidad.

Asimismo, la Comisión aprobó el segundo “Informe anual sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro en la Unión Europea para el año 2017” [COM (2019) 358 final, Bruselas, 30.7.2019], que se basa en informes y datos anuales notificados por los EM, tal y como establece la Directiva sobre seguridad mar adentro de 2013. La Comisión ha recibido datos de Bulgaria, Croacia, Chipre, Grecia, los Países Bajos, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia, Polonia, Rumanía, España y el Reino Unido. Las instalaciones analizadas son 378 que se encuentran en el mar del

Norte y el Océano Atlántico, 166 en el mar Mediterráneo, 8 en el mar Negro y 2 en el mar Báltico. En 2017, las autoridades competentes inspeccionaron regularmente las instalaciones mar adentro, y, a raíz de algunos incidentes, tres Estados miembros (el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos) realizaron investigaciones durante el período de referencia: Reino Unido llevó a cabo dieciséis investigaciones por problemas medioambientales y de seguridad y dos investigaciones por accidentes graves, una de las cuales seguía en curso durante el período de notificación, y Dinamarca y Países Bajos llevaron a cabo una investigación por un accidente grave cada uno; además, en Alemania y Bulgaria hubo un suceso notificable, pero ningún accidente grave. Los sucesos notificables fueron vertidos involuntarios, pérdidas de control del pozo (reventón/activación del sistema de divergencia), fallos en elementos críticos para la seguridad y el medio ambiente, y colisiones de buques. De acuerdo con las cifras facilitadas por los EM (específicamente en cuanto al número y la gravedad de los accidentes notificados en relación con el número de instalaciones) muestran, según el informe, que el sector europeo del petróleo y el gas mar adentro también funcionó de forma segura en 2017.

5. CAPITAL NATURAL Y RECURSOS NATURALES

En esta materia se aprobó la Comunicación de la Comisión sobre “Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo” [COM (2019) 352 final, Bruselas, 23.7.2019, con Anexos 1 y 2], que resalta su importancia a nivel general, considerándolos indispensables, pues son nuestros pulmones y el sistema en que se sustenta la vida, ocupan el 30 % de la superficie terrestre y albergan el 80 % de la biodiversidad del planeta, y nos dan el aire que respiramos, absorbiendo el CO₂ de la atmósfera; pero, desde un punto de vista negativo, no deben olvidarse los problemas que tienen actualmente, debido a la degradación y la deforestación (entre 1990 y 2016 se perdió una superficie forestal de 1,3 millones de kilómetros cuadrados). En relación con los bosques en la Unión, el 43 % de la superficie terrestre (unos 182 millones de has.; además, alcanzan la mitad de la Red Natura 2000, con unos 38 millones de hectáreas) está ocupada por bosques u otras superficies boscosas, y de esa superficie, 134 millones de has. se destinan al suministro de madera; además, los bosques de la UE se han expandido, debido a la Estrategia forestal de la UE de 2013.

Sin embargo, a pesar de estos datos, la Comisión considera que los objetivos de conservación y uso sostenible de los bosques no pueden alcanzarse con las políticas vigentes; por lo que, la intensificación de las medidas de protección de los bosques existentes, el manejo forestal sostenible y la creación de manera activa y sostenible de nueva cobertura boscosa deben desempeñar un papel fundamental en nuestras políticas de sostenibilidad; siendo preciso prestar una atención especial a los bosques primarios.

Sin embargo, se estima que no existe una única solución válida, pues tanto la lucha contra la deforestación como el manejo forestal sostenible son retos complejos, y, además, las soluciones deben ser específicas para cada país y región, para proteger los bosques existentes, especialmente los bosques primarios, y aumentar de manera significativa una cobertura boscosa sostenible y con diversidad biológica en todo el mundo.

Dada la situación señalada, el objetivo de la Comunicación es proponer formas de intensificar la actuación de la UE para proteger los bosques del mundo, en particular los bosques primarios, y para restaurarlos de una manera sostenible y responsable, y en fin extender la cobertura boscosa mundial para mejorar la salud y los medios de subsistencia de las personas y garantizar un planeta saludable. Para ello, la Comisión propone, de acuerdo con los compromisos internacionales y la propia Política Ambiental de la UE, cinco prioridades (con las medidas correspondientes de la UE y las que se recomiendan a los EM, la industria y la sociedad civil, que se detallan en los Anexo 1 y 2) para intensificar la actuación de la UE contra la deforestación y la degradación forestal: reducir la huella de la Unión sobre la tierra asociada al consumo y fomentar el consumo de productos de cadenas de suministro libres de deforestación; trabajar en colaboración con los países productores para reducir las presiones sobre los bosques y demostrar el carácter “libre de deforestación” de la cooperación de la UE para el desarrollo; reforzar la cooperación internacional para detener la deforestación y la degradación de los bosques e impulsar la restauración forestal; reorientar la financiación hacia prácticas más sostenibles de utilización de la tierra, y apoyar la disponibilidad de información sobre los bosques y las cadenas de suministro de productos básicos, la calidad de esa información y el acceso a la misma, así como la investigación y la innovación. No obstante, dado que el mandato de la actual Comisión está a punto de concluir (en la fecha de adopción del texto), la Comunicación no establece un plan definitivo para la próxima Comisión.

Unos meses después, las Conclusiones del Consejo y los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 16 de diciembre de 2019 (Consejo de la Unión Europea, doc. 15151/19, Bruselas, 16. 12.2019) acogen favorablemente la Comunicación de la Comisión, refrendan sus objetivos y su alcance, apoyan su planteamiento y se comprometen a colaborar con la Comisión y otros agentes en la aplicación de las acciones propuestas; realizando además precisiones en relación con su contenido y otras propuestas.

6. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

En este ámbito destaca la aprobación de la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DOUE L 155, 12.6.2019), cuya finalidad es prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular en el medio acuático, y en la salud humana, así como fomentar la transición a una economía circular con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles, contribuyendo así también al funcionamiento eficiente del mercado interior. El texto se aplica a los productos de plástico de un solo uso enumerados en el Anexo (como vasos para bebidas y sus tapas y tapones; recipientes o para alimentos; bastoncillos de algodón; cubiertos; platos; pajitas; agitadores de bebidas, etc.), a los productos fabricados con plástico oxodegradable y a las artes de pesca que contienen plástico. En relación con las distintas partes del Anexo, según cada caso, se establecen obligaciones de los EM de reducción cuantificadas de su consumo, restricciones a la introducción en el mercado, requisitos aplicables a los productos y requisitos de marcado, así como se prevé una responsabilidad ampliada del productor en relación con algunos productos de plástico de un solo uso, ciertas obligaciones de recogida separada, medidas de concienciación y coordinación, y sistemas de información e informes, que permiten su evaluación.

Asimismo, se adoptó Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques (DOUE L 151, 7.6.2019), cuyo objeto es proteger el medio marino de las repercusiones negativas de las descargas y vertidos de desechos por los buques que utilizan los puertos situados en la Unión, al tiempo que se garantiza el buen funcionamiento del tráfico marítimo, mejorando la disponibilidad y la utilización de instalaciones portuarias receptoras adecuadas y la entrega de desechos a las mismas. Para ello, los EM garantizarán que se disponga de instalaciones portuarias receptoras adecuadas que satisfagan las necesidades de los buques que utilicen normalmente el puerto y no causen demoras innecesarias a los mismos, y que se elabore y aplique en cada puerto un plan de recepción y manipulación de desechos. Se regula el régimen de entrega de los desechos generados por los buques y los sistemas de recuperación de costes generados; previéndose naturalmente el sistema de control del cumplimiento, incluyendo las sanciones a establecer y aplicar por los Estados Miembros.

Por lo demás, la Comisión adoptó el Informe sobre la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores [COM (2019) 166 final, Bruselas, 9.4.2019], que resalta la importancia actual de las pilas, pues, entre otros usos, suministran energía para

los vehículos y permiten conectarse a redes de comunicación a través de los dispositivos personales, y almacenan energía y garantizan un transporte público más limpio; además, ha de tenerse en cuenta que, con la continua transformación de la manera en la que se produce y utiliza la energía eléctrica, el número de pilas en el mercado de la UE seguirá creciendo, ejerciendo sin duda una mayor presión sobre el medio ambiente.

De acuerdo con las previsiones de la Directiva relativa a las pilas de 2006, se ha evaluado y examinado su aplicación, así como su impacto en el medio ambiente y en el mercado interior. La Comisión concluye que los EM han adoptado las medidas necesarias para aplicar las disposiciones de la misma, y que ha generado resultados positivos en términos de un medio ambiente mejor, la promoción del reciclado y un mejor funcionamiento del mercado interior para pilas y materiales reciclados; sin embargo, se observan ciertas limitaciones en relación con algunas disposiciones jurídicas o con su aplicación, lo que impide que la Directiva cumpla plenamente sus objetivos, p. ej., con respecto a la recogida de residuos de pilas o la eficiencia de la recuperación de materiales; asimismo, la falta de un mecanismo eficaz para incorporar las novedades tecnológicas y los nuevos usos de las pilas en la Directiva suscita dudas sobre su capacidad de adaptarse a la rápida evolución tecnológica en este ámbito. El trabajo futuro, según la Comisión, debe hacer especial hincapié en identificar y evaluar la viabilidad de las medidas para mejorar el impacto de la Directiva en la protección del medio ambiente, el correcto funcionamiento del mercado interior, la promoción de la economía circular y las políticas hipocarbónicas.

7. APLICACIÓN DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL EUROPEO, DENUNCIAS DE INFRACCIONES, INFORMACIÓN AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES

La aplicación de la política y la legislación de la UE (y asimismo de cualquier otra parte del mundo) en materia de medioambiental es esencial para tener un medio ambiente sano. Conseguir que lo decidido normativamente sea ejecutado es fundamental si se quieren garantizar buenos resultados medioambientales para los ciudadanos, mantener unas condiciones de competencia equitativas para los agentes económicos y crear oportunidades para impulsar las innovaciones sociales y tecnológicas y el desarrollo económico. De acuerdo con el estudio de COWI-EUNOMIA para la Comisión Europea de 2019, se calcula que los costes totales para la sociedad provocados por las deficiencias que existen hoy en la aplicación de la normativa de medio ambiente ascienden a alrededor de 55.000 millones euros al año.

La revisión de la aplicación de esta normativa tiene por objeto mejorar su aplicación, determinar las causas de las deficiencias de aplicación y superar los obstáculos sistémicos a la integración de las consideraciones ambientales en todos los sectores políticos, y señala los principales retos de cada EM, así como las buenas prácticas y los aspectos excelentes existentes.

Realizado el primer proceso de revisión de esta legislación en 2017, la Comisión adoptó la Comunicación "Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019: Una Europa que protege a sus ciudadanos y mejora su calidad de vida" [COM (2019) 149 final, con Anexo, Bruselas, 4.4.2019], que evalúa el estado de ejecución de las principales prioridades medioambientales de la UE:

- Convertir a la UE en una economía hipocarbónica circular, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva: en general, el marco político para la economía circular se ha consolidado, pero varios EM (entre ellos, España) deberían aplicar mejor los principios de la misma, p. ej., en relación con el ahorro de agua y energía o sobre residuos y reciclado; algunos EM deberían mejorar sus resultados en materia de ecoinnovación e incrementar la sensibilización y fomentar la adopción de instrumentos voluntarios, como la etiqueta ecológica de la UE y los sistemas de gestión y auditoría medioambientales; la prevención de los residuos sigue planteando un gran reto en todos los EM, y sólo nueve EM (España entre ellos) redujeron el volumen de residuos generados per cápita entre 2014 y 2016, pero únicamente 5 EM han alcanzado ya el objetivo de reciclado de residuos urbanos del 50 % fijado para 2020 (entre los que no se encuentra España), y finalmente se considera que muchos EM (incluyendo a España) tienen que aumentar la eficacia de la recogida selectiva de residuos;
- Cambio climático y medio ambiente: se constata que existe un buen nivel de aplicación de la legislación sobre el clima en toda la UE, por lo que el Informe confirma que es probable que se cumplan los objetivos de 2020; asimismo se corrobora que el régimen de comercio de emisiones tiene un índice de cumplimiento muy elevado (cada año las instalaciones cubren alrededor del 99 % de sus emisiones con el número de derechos de emisión requerido); se resalta la adopción de la Directiva (UE) 2018/410 que incluye el nuevo objetivo de reducir las emisiones de GEI en al menos un 40 % de aquí a 2030, en comparación con 1990, y en ese mismo año 25 EM ya habían

desarrollado Estrategias nacionales de adaptación al cambio climático, y los 3 restantes siguieron trabajando para finalizar las suyas;

- Protección, conservación y mejora del capital natural: el Informe afirma que para lograr un estado de conservación favorable de especies y espacios se requiere la plena aplicación de las Directivas sobre hábitats y sobre aves, por lo que habrá que avanzar en la aplicación práctica de ambas; la Red Natura 2000 ha seguido expandiéndose, pero subsisten lagunas que deben colmarse con nuevas medidas;
- Garantizar la salud y la calidad de vida de los ciudadanos: el Informe repasa diversos aspectos que inciden en la salud y calidad de vida, tales como calidad del aire y ruido (constatando que la calidad del aire en Europa ha mejorado en las últimas décadas, aunque debe seguir avanzando para cumplir las nuevas normas y estrategias, reduciendo algunas concentraciones en varios EM en relación con varios contaminantes o mejorando los puntos de muestreo; por otra parte, se debe avanzar en las medidas contra el ruido), emisiones industriales (la industria emite el 40 % de los contaminantes atmosféricos y el 20 % de los acuáticos, aunque debe tenerse en cuenta también que representa el 24 % del PIB de la UE y emplea a 50 millones de personas; el texto clave continua siendo la Directiva de emisiones industriales de 2010, pero se estima que los EM deberían revisar los permisos concedidos para comprobar que se ajustan a las mejores técnicas disponibles, y debe avanzarse en atajar la contaminación del sector eléctrico); gestión de la calidad del agua, las inundaciones y los recursos hídricos (el Informe considera que, aunque se ha avanzado mucho en el cumplimiento de los objetivos de la Directiva marco sobre el agua de 2000, la mejora de este medio en algunos EM llevará tiempo, en particular en relación con el agua superficial y con las aguas residuales urbanas, siendo necesario avanzar más); productos químicos (se prevé la eliminación de ciertas deficiencias en la aplicación del Reglamento REACH de 2006, y en su caso una revisión futura de la legislación);
- Fiscalidad ecológica, contratación pública ecológica y financiación ambiental: se constatan diferencias entre los EM en materia de fiscalidad ambiental y se estima necesaria más financiación de la UE, que ya se está poniendo en marcha, a través de los instrumentos europeos;

- Apoyo a la actuación multilateral, pues algunos EM aún no han firmado ni ratificado varios acuerdos internacionales;
- Reforzar la gobernanza medioambiental (mediante la aplicación del Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima de 2018; la mejora en algunos EM del acceso a la información ambiental y a la justicia, así como del cumplimiento de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental de 2004);
- Reforzar la integración ambiental: es imprescindible que la política y la legislación formuladas por las autoridades de distintos sectores sean coherentes y basarse en una lógica común, en pruebas científicas y en el buen uso de las tecnologías disponibles, y además algunos EM deben cumplir adecuadamente varias normas en la materia.

Y los nuevos avances normativos deben tender a solucionar los problemas planteados, previendo las actuaciones prioritarias en relación con cada ámbito en el Anexo de la Comunicación, señalando los EM que deben adoptar las medidas, en su caso.

Además, los servicios de la Comisión han realizado unos estudios de evaluación del cumplimiento de la legislación europea en todos los Estados Miembros. Así, se aprobó por los Servicios de la Comisión el Documento de trabajo "Informe de España" [SWD (2019) 132 final/2, Bruselas, 31.7.2019, corrigendum], que analiza con cierto detalle la evolución del cumplimiento de la legislación ambiental europea desde el anterior Informe de 2017, y muestra, entre otras cuestiones, que se han realizado algunos avances en relación con la gestión del agua, que se han realizado progresos considerables en materia de economía circular, aunque es necesario seguir esforzándose por mejorar la gestión de los residuos, que se han adoptado medidas adicionales en relación con el problema de la calidad del aire, que el principal reto en relación al capital natural consiste en poner en marcha las medidas necesarias para proteger y gestionar la red Natura 2000 con recursos suficientes, que se han adoptado algunas medidas sobre los objetivos de desarrollo sostenible, aunque debe seguir el camino, y que se están debatiendo algunas medidas de fiscalidad medioambiental.

En esta importante materia del cumplimiento y ejecución de la legislación ambiental europea, debe resaltarse la aprobación de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DOUE L 305, 26.11.2019), cuyo objeto es reforzar la

aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos específicos (entre los que se incluye la protección del medio ambiente) mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, estableciendo el régimen de las denuncias internas y externas, y su procedimiento y seguimiento, las medidas de protección y apoyo de los denunciantes, en especial para impedir las represalias, así como las sanciones a imponer por los EM, y otras medidas.

Además, se ha aprobado el Reglamento (UE) 2019/1010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo a la adaptación de las obligaciones de información en el ámbito de la legislación relativa al medio ambiente (DOUE L 170, 25.6.2019), que, con el fin de abordar la necesidad de información sobre la aplicación y el cumplimiento, se estima conviene introducir modificaciones en varios actos legislativos de la Unión en materia de medio ambiente teniendo en cuenta los resultados del informe de la Comisión de 9 de junio de 2017 titulado «Acciones para racionalizar la comunicación de la información en materia de medio ambiente» y el documento que lo acompaña.

Por otra parte, la Comisión aprobó la Comunicación “Enfoque estratégico de la Unión Europea en materia de productos farmacéuticos en el medio ambiente” [COM (2019) 128 final, Bruselas, 11.3.2019], que, de acuerdo con la Directiva sobre normas de calidad ambiental de las aguas de 2008, que establece un enfoque estratégico respecto a los riesgos derivados de la presencia de productos farmacéuticos en el medio ambiente y, por tanto, da cumplimiento a la obligación jurídica de proponer un enfoque que aborde la contaminación de las aguas con productos farmacéuticos, y contribuye a hacer frente al problema de la resistencia a los antimicrobianos y da respuesta a los compromisos asumidos a nivel internacional.

En materia de urbanismo sostenible, de acuerdo con las Directivas en materia de eficiencia energética de los edificios y otras acciones de acción por el clima, se han aprobado Recomendación (UE) 2019/786, de la Comisión, de 8 de mayo de 2019, relativa a la renovación de edificios (DOUE L 127, 16.5.2019), que obliga a los EM a establecer una estrategia de renovación de edificios a largo plazo y otras medidas para proceder a la misma, y la Recomendación (UE) 2019/1019, de la Comisión, de 7 de junio de 2019, sobre la modernización de edificios (DOUE L 165, 21.6.2019), que establece medidas en relación con las instalaciones técnicas de los edificios, vinculadas con la energía, y otras sobre sistemas de recarga de vehículos eléctricos, para facilitar su despliegue, y avanzar en la planificación de la movilidad urbana sostenible.

8. SEGURIDAD NUCLEAR

En esta materia se ha adoptado el Informe de la Comisión sobre “Los progresos realizados en la aplicación de la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo y un inventario de los residuos radiactivos y el combustible nuclear gastado presentes en el territorio de la Comunidad y sus perspectivas futuras” [COM (2019) 632 final, Bruselas, 17.12.2019], que constituye el segundo de la Comisión, ofrece información actualizada sobre los progresos realizados por los EM en la aplicación de esa Directiva, en especial sobre las medidas establecidas para garantizar que los trabajadores y la población están protegidos frente a los peligros derivados de la radiación ionizante tanto ahora como en el futuro, a través de las más estrictas normas de seguridad para la gestión de los residuos radiactivos y del combustible gastado, así como para evitar que se impongan cargas indebidas sobre futuras generaciones. Analizados los datos notificados, la Comisión anima a los EM que todavía no lo hayan hecho a adoptar rápidamente una decisión sobre sus políticas, conceptos y planes para el almacenamiento definitivo de los residuos radiactivos, en particular para los residuos de actividad media y alta; mejorar la evaluación de los costes y estimaciones a fin de garantizar la disponibilidad de fondos suficientes para los programas nacionales; deben mejorarse tanto las proyecciones del inventario sobre el alcance de los programas nacionales, como la demostración de capacidades suficientes para almacenamiento temporal y definitivo; mejorar la independencia funcional de la Autoridad reguladora en la materia, o revisar los programas nacionales, entre otras cuestiones.

Asimismo, se aprobó el Informe de la Comisión sobre “La aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva 2006/117/Euratom del Consejo, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado” [COM (2019) 633 final, Bruselas, 17.12.2019], realizado con datos de 2012 2014, y que proporciona una visión de conjunto de los traslados de combustible gastado y residuos radiactivos realizados en la Unión, de las tendencias y problemáticas más recientes en materia de importación, exportación y tránsito de combustible gastado y residuos radiactivos, denegaciones registradas y traslados fallidos y de las acciones propuestas.

9. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

AGUILA, Y. (Ed.), et al. *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019.

CASTRO-GIL AMIGO, J. *La regulación energética y su impacto social y ambiental*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.

COWI-EUNOMIA-EUROPEAN COMMISSION, *Study: The costs of not implementing EU environmental law. Final Report*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/study_costs_not_implementing_env Law.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020)

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *The European environment-state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020> y en español: <https://www.eea.europa.eu/es/publications/el-medio-ambiente-en-europa> (Fecha de último acceso 15-07-2020)

EUROPEAN COMMISSION-TRINOMICS, *Service contract to support the evaluation of the Seventh Environment Action Programme (7th EAP). Final report*, 2019 (doi:10.2779/22409). Disponible en: <https://ec.europa.eu/environment/action-programme/pdf/KH0219326ENN.pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. La regeneración de la ciudad existente en Castilla y León. En: QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.); RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.; CASARES MARCOS, A. (Coords). *Proyección transversal de la sostenibilidad en Castilla y León: varias perspectivas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 145-176.

- Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente. 8ª ed. Salamanca: Ratio Legis, 2019.

- La política de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea. En: JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., (Dir.), et al. *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2. Cizur Menor (Navarra): CEUTA-Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, pp. 151-171.

KETTUNEN, M., GIONFRA, S.; MONTEVILLE, M., *EU circular economy and trade: Improving policy coherence for sustainable development*. Bruselas; Londres: Institute for European Environmental Policy, 2019. Disponible en: <https://ieep.eu/news/eu-circular-economy-and-trade-improving-policy-coherence-for-sustainable-development> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

LÓPEZ RAMÓN, F. *Conservar el patrimonio natural*. Madrid: Reus, 2019.

- *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*, 2ª ed. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2019.

- (Dir.), et al. *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2019. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

LOZANO CUTANDA, B. La Directiva de protección del denunciante. *Diario La Ley (Grupo Wolters Kluwer)*, nº 9550, 10 de enero de 2020, 9 pp.

- (Dir.), et al. *Memento Práctico-Medio Ambiente 2019-2020*. Madrid: Francis Lefebvre, 2019.

MOLINA HERNÁNDEZ, C. El registro y comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A., J. (Ed.), et al. *Manual de Derecho y Mercado de la Energía*. Valencia: ENDESA; Tirant Lo Blanch, 2019.

TERRÓN SANTOS, D. (Dir.); FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (Coord.); MARTÍN DEL VALLE, E. M^a. (Prol.), et al, *Regulatory aspects and management of graphene technology*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2019.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Cuentas económicas europeas medioambientales: es posible aumentar su utilidad para los legisladores. *Informe Especial*, n. 16, 2019, Luxemburgo. Disponible en: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=51214> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Emisiones de gases de efecto invernadero en la UE: Se notifican correctamente, pero es necesario tener un mayor conocimiento de las futuras reducciones. *Informe Especial*, n. 18, 2019, Luxemburgo. Disponible en: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=51834> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

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

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

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

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

VII Programa Ambiental de la UE:
<http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>

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

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

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

Tribunal Europeo de Derechos Humanos: avances en la consolidación del derecho humano a un medio ambiente adecuado

OMAR BOUAZZA ARIÑO

SUMARIO: 1. DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO: 1.1. Prevalencia del principio constitucional de protección ambiental frente al principio de confianza legítima en caso de líneas jurisprudenciales divergentes en el seno de un mismo tribunal. 1.2. Restricción retroactiva de derechos en base a razones medioambientales: prescripción adquisitiva de bienes naturales. 1.3. Inejecución de sentencias. 2. DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR: 2.1. Impacto sanitario. 2.2. Ruido. 2.3. Contaminación del agua: obligaciones positivas del Estado. 3. LIBERTAD RELIGIOSA: 3.1. Discrecionalidad administrativa en materia de planeamiento y libertad de culto. 3.2. Las leyes aparentemente neutrales constituyen un límite a la libertad religiosa si hay una justificación objetiva y razonable. 4. LIBERTAD DE EXPRESIÓN: 4.1. Derechos de los animales. 4.2. Participación cooperativa: libertad de expresión, paisaje y parques urbanos. 5. DERECHO DE PROPIEDAD Y PROTECCIÓN DE LA FAUNA MARINA. 6. LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES.

RESUMEN: Informe de las sentencias y decisiones de inadmisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos durante el año 2019, en el que se consolida la consideración constitucional en los derechos nacionales del derecho a un medio ambiente adecuado y su integración a través de los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

ABSTRACT: Report on the judgments and decisions of inadmissibility of the European Court of Human Rights during the year 2019, which consolidates the constitutional consideration of the right to an adequate environment in national law and its integration through the articles of the European Convention of Human Rights.

PALABRAS CLAVE: Derecho a un medio ambiente adecuado. Derecho a un proceso equitativo. Impacto sanitario. Ruido. Derecho urbanístico. Contaminación del agua. Poderes discrecionales. Control judicial. Libertad religiosa. Leyes aparentemente neutrales. Libertad de expresión. Derechos de los animales. Participación ciudadana. Protección de la fauna marina. Límites.

KEYWORDS: Right to an adequate environment. Right to a fair trial. Health impact. Noise. Planning law. Water pollution. Discretionary powers. Judicial review. Freedom of religion. Apparently neutral laws. Freedom of expression. Animal rights. Public participation. Wildlife protection. Limits.

VALORACIÓN GENERAL: La jurisprudencia del TEDH de 2019 ofrece un nuevo avance en el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado con fuerza constitucional vinculante prevalente sobre otros derechos o principios. Así, en la sentencia recaída en el caso *Sine Tsaggarakis A.E.E. c. Grecia*, de 23 de mayo de 2019, el TEDH da por buena la prevalencia que el Pleno del Tribunal Supremo griego otorga al principio de protección ambiental frente al principio de confianza legítima, en base al principio de jerarquía normativa, bien que censura que no se respete la función de armonización que tiene que cumplir el Pleno en caso de divergencias de líneas jurisprudenciales entre las secciones de la sala contenciosa. En la Decisión de Inadmisión *Inita VECBAŠTIKA y Otros c. Letonia*, de 19 de noviembre de 2019, por otro lado, el TEDH se ha referido al medio ambiente como un derecho humano, sin más especificación, reconociendo así su consolidación, bien que, como se sabe, no le ha otorgado todavía un precepto específico en un protocolo adicional. En esta misma Decisión se recuerda, en una nueva evolución de la doctrina sentada en *López Ostra c. España*, que el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos es aplicable en caso de polución ambiental grave que puede afectar al bienestar de las personas e impedirles disfrutar de sus viviendas de una manera tal que incida negativamente a su vida privada y familiar, incluso *sin que se ponga en peligro gravemente a su salud*. En otro orden de consideraciones, el TEDH habrá reconocido la retroactividad de las normas con finalidad medioambiental que interfieren en el ejercicio de derechos

individuales, si se ofrecen razones suficientes (sentencia *Dimopoulos c. Turquía*, de 2 de abril de 2019). En materia de ejecución de sentencias, el TEDH dirá que los Estados tienen la obligación positiva de prever y asegurar un sistema de ejecución de las sentencias que sea efectivo -jurídica y fácticamente- sin dilaciones indebidas (sentencia *Kožul y Otros c. Bosnia y Herzegovina*, de 22 de octubre de 2019). Una nueva evolución en la doctrina de las “leyes aparentemente neutrales”, como son las urbanísticas, que justifican la limitación de los derechos fundamentales, viene dada en la sentencia recaída en el caso *Comunidad Religiosa de los Testigos de Jehová del Distrito Kryvyi Rih's Ternivsky c. Ucrania*, de 3 de septiembre de 2019, en la que se dirá que dicha limitación legal deberá atender a una justificación objetiva y razonable, lo que implica una corrección al legislador nacional. Finalmente, el TEDH acepta que la Administración confisque una embarcación sin licencia y la venda posteriormente cuando se ha utilizado para la pesca, dañando la fauna marina (sentencia *Yaşar c. Rumanía*, de 26 de noviembre de 2019).

1. DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO

1.1. PREVALENCIA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN AMBIENTAL FRENTE AL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN CASO DE LÍNEAS JURISPRUDENCIALES DIVERGENTES EN EL SENO DE UN MISMO TRIBUNAL

En la sentencia recaída en el caso *Sine Tsaggarakis A.E.E. c. Grecia*, de **23 de mayo de 2019**, la demandante es una sociedad anónima cuyo objeto de actividad es el sector del entretenimiento. Gestiona un multicines.

La empresa demandante impugnó ante los tribunales, en 2007, el permiso de obra otorgado a una empresa rival en el momento en el que se debía decidir la licencia de funcionamiento de un multicines. Alegó, en primer lugar, que el permiso era ilegal ya que la zona afectada estaba clasificada para la construcción de vivienda privada y las autoridades no habían realizado un examen preliminar del cumplimiento de las condiciones ambientales establecidas en la normativa. En segundo lugar, alegó que el funcionamiento del multicines en cuestión implicaría una competencia desleal ya que su multicines se encontraba en un distrito vecino.

La sección cuarta del Tribunal Supremo administrativo, dos años más tarde, dijo que, a la vista del principio de confianza legítima, la legalidad del permiso de obra para la construcción de un multicines no puede ser revisada por las autoridades en el momento de otorgar una licencia de funcionamiento. Sin embargo, observa que había una jurisprudencia divergente en la sección

quinta, en virtud de la cual sería posible esa revisión tanto en el momento del otorgamiento del permiso de obra como al otorgar la licencia de funcionamiento. Por ello, decide remitir el caso al Pleno del Tribunal Supremo Administrativo.

El Pleno, en su sentencia 1792/2011, se inclinó hacia la interpretación de la sección quinta, al considerar que se puede realizar un examen tanto al otorgar el permiso de obra como al otorgar la licencia de funcionamiento, en aras al cumplimiento del principio de protección medioambiental, contemplado en el art. 24 de la Constitución de Grecia.

Sin embargo, la sección cuarta del TS reiteraría su posición inicial en su sentencia 3064/2012. Por lo tanto, ignoró la sentencia dictada por el Pleno y desestimó el recurso planteado por la empresa demandante.

Mientras tanto, la empresa demandante habría solicitado en 2008 el precinto de la empresa rival. El Ayuntamiento de Heraklion no precintó el edificio, por lo que la demandante recurrió ante el TS Administrativo. En 2014, la sentencia 2738/2014 de la sección quinta resolvió a su favor considerando que las autoridades debían precintar el multicines. Sin embargo, el ayuntamiento rechazó cumplir esa sentencia porque, mientras tanto, la empresa rival había solicitado la aplicación de la ley sobre regularización de construcciones ilegales. La empresa rival continúa funcionando.

Agotada la vía interna, la demandante acude ante el TEDH alegando que no ha gozado de un proceso justo -en concreto, en materia de seguridad jurídica- por un tribunal imparcial.

El TEDH comienza su argumentación constatando las divergencias entre las secciones cuarta y quinta en relación con la posibilidad del examen de la legalidad de un permiso de obra al dilucidar sobre la legalidad del otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

El Pleno del TS Administrativo griego es el órgano encargado de eliminar las divergencias jurisprudenciales. En el presente caso, este órgano ha sido requerido a pronunciarse sobre si el principio de confianza legítima, defendido por la sección cuarta, debe prevalecer sobre el principio de protección ambiental, defendido por la sección quinta. A este respecto, el Pleno ha dicho que la cuestión de si debía permitirse la apertura del multicines debía revisarse en ambos momentos tanto al otorgar el permiso de obra como en el momento de otorgar la licencia de funcionamiento, con la finalidad de cumplir la previsión constitucional de defensa del medio ambiente contemplada en el art. 24 de la Constitución. También observa que la cuestión de los principios de confianza legítima y de estabilidad de las situaciones administrativas, los

principios en los que la cuarta sección ha basado su decisión, no se da en este caso ya que estos principios no pueden ser aplicables cuando una situación se ha creado en violación de las previsiones constitucionales. En otras palabras, el TS Administrativo en Pleno ha resuelto en base al principio de jerarquía normativa y ha priorizado la lógica que se encuentra en el trasfondo de la jurisprudencia de la sección quinta. Habría rechazado desde el principio la aplicación del principio de confianza legítima, defendido por la sección cuarta.

Sin embargo, la sección cuarta, tras una nueva audiencia, de conformidad con su propia jurisprudencia. La sección quinta, en su sentencia 2738/2014, persistió también en su lógica argumentativa en relación con la protección medioambiental y ordenó el precinto del establecimiento.

A modo de ver del TEDH, la contradicción entre las dos secciones se ha mantenido hasta el presente, a pesar de la intervención por el Pleno del Tribunal Supremo Administrativo. Esto ha creado una situación de inseguridad jurídica, que apunta a la ineficacia del mecanismo de armonización de la jurisprudencia, que en este caso debería haberse conseguido con la solución ofrecida por el Pleno. En consecuencia, el TEDH considera que las exigencias de seguridad jurídica no se han cumplido. Por ello, concluye que ha habido una violación del artículo 6.1 CEDH.

1.2. RESTRICCIÓN RETROACTIVA DE DERECHOS EN BASE A RAZONES MEDIOAMBIENTALES: PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE BIENES NATURALES

En la sentencia recaída en el caso *Dimopoulos c. Turquía*, de 2 de abril de 2019, el demandante alegó ser propietario de una finca por prescripción adquisitiva cuando el Tesoro Público la inscribió en el Registro de la propiedad como propiedad pública. La prescripción adquisitiva, en Turquía, implica la posesión continuada durante 20 años.

La Ley de Protección del Patrimonio Cultural y Natural se modificó en julio de 2004 en esta materia. En base a la reforma, las excepciones a la regla de la prescripción adquisitiva se extenderían a todos los sitios naturales, incluyendo la finca ocupada por el demandante.

El demandante interpuso un recurso sin éxito en octubre de 2004. Se consideró que la modificación normativa era una norma de política pública y, por consiguiente, se aplicaba a los casos pendientes que todavía no habían obtenido una decisión firme. La cuestión de si se habían cumplido las condiciones de la prescripción adquisitiva, por tanto, no se examinaron.

En 2007 se derogó la reforma mencionada.

El TEDH comenzará su argumentación indicando que, hasta la reforma en cuestión, el derecho interno permitía claramente al demandante la adquisición de la propiedad por prescripción adquisitiva si cumplía los requisitos. La aplicación retroactiva de la nueva ley tuvo el efecto de privarle de cualquier perspectiva de éxito en su acción de adquirir la propiedad de la finca.

No hay nada que indique que la reforma normativa estaba específicamente pensada para este caso. Sin embargo, una simple referencia a la política pública en la sentencia del tribunal interno no constituye una razón suficiente para la aplicación retroactiva de la ley. Asimismo, el Gobierno tampoco se ha molestado en explicar al TEDH las razones para la aplicación retroactiva de la modificación en el contexto del proceso judicial en el que el Tesoro Público ha sido parte.

El TEDH acepta que la aplicación retroactiva de la ley tiene como finalidad la protección del medio ambiente. Sin embargo, no se han ofrecido razones suficientes. Así, el TEDH subrayará que *las medidas retroactivas de este tipo no solo afectan al derecho a un proceso equitativo, sino más generalmente al principio de legalidad que es inherente a todos los artículos del Convenio*.

Además, menos de tres años después de la reforma, la Ley ha sido modificada otra vez y el suelo de la calificación a la que corresponde la finca de la demandante puede ser adquirido por prescripción adquisitiva. Por consiguiente, en ausencia de cualquier información sobre el alcance de la aplicación retroactiva de la reforma legislativa, es difícil concluir que ha habido una correlación entre la aplicación retroactiva de la legislación en cuestión, que permaneció en vigor menos de tres años, y la protección del medio ambiente en general.

Por todo ello, no parece que la intervención legislativa haya sido justificada en base a razones de interés general, por lo que concluye que ha habido violación del art. 6.1 CEDH.

A sensu contrario, significa que el TEDH está dispuesto a aceptar restricciones retroactivas de derechos, como el de propiedad, en base a razones medioambientales, si se ofrecen razones suficientes que podrían traducirse en la protección de elementos o recursos concretos y específicos.

1.3. INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS

En la sentencia recaída en el caso *Kožul y Otros c. Bosnia y Herzegovina*, de 22 de octubre de 2019, los demandantes viven en la ciudad de Široki Brijeg. La administración local ordenó, en febrero de 2002, a la

empresa privada Paškić d.o.o. Široki Brijeg (en adelante, "Paškić") la demolición de los edificios industriales construidos ilegalmente junto a las casas de los demandantes. Se ordenó la ejecución de esta decisión en abril del mismo año.

El Tribunal Constitucional, en sentencia de 13 de octubre de 2005, dijo que hubo una violación del derecho a un proceso equitativo de los demandantes y ordenó la inmediata ejecución de la decisión sin más dilaciones. Por ello, consideró innecesario examinar las alegaciones en torno al artículo 8 y 13 CEDH y 1 del protocolo adicional al Convenio.

El TC, en mayo de 2006, dictó una resolución indicando que todavía no se había ejecutado su sentencia. Las autoridades locales convocaron más de 30 concursos públicos para contratar empresas con la finalidad de realizar las obras de demolición, pero no hubo ninguna propuesta. Ha impuesto más de treinta multas a Paškić, en cantidades que oscilan entre los 100 y 600 euros, debido al incumplimiento de la orden de demolición. En dos ocasiones la fiscalía investigó, pero decidió no iniciar un proceso. No había pruebas de la intencionalidad criminal de la Administración.

La decisión del TC permanecía sin ejecutarse en el momento de dictarse esta sentencia.

Agotada la vía interna, los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación del art. 6.1 y 13 del Convenio, por inejecución de la decisión del TC de 13 de octubre de 2015.

El TEDH observa que el caso tenía cierta complejidad pero ello no justifica que la decisión del TC todavía no se haya ejecutado. El TEDH observa que el retraso no fue imputable a los demandantes.

Es cierto, dice el TEDH, que las autoridades locales no han permanecido inactivas. Han continuado buscando empresas para la demolición. También han multado al deudor en muchas ocasiones. Sin embargo, el Estado tiene la obligación positiva de prever un sistema de ejecución de las sentencias que sea efectivo, jurídica y fácticamente, y que asegure su ejecución sin dilaciones indebidas.

Teniendo en cuenta todo el expediente, el TEDH observa que el tiempo en el que la sentencia ha permanecido sin ejecutar ha sido excesivo.

Ha habido, por tanto, una violación del art. 6.1. CEDH. Tras llegar a esta conclusión, el TEDH considera innecesario examinar el caso en base al art. 13 CEDH.

Los demandantes también dicen que el Estado ha incumplido su obligación de proteger sus domicilios del ruido y polvo que emana de las instalaciones. Por ello, alegan el artículo 8 CEDH.

A este respecto, el TEDH comienza su argumentación recordando su jurisprudencia medioambiental en relación con este precepto, en virtud de la cual determinadas lesiones al medio ambiente, pueden suponer una violación del derecho al respeto del domicilio. Dicha injerencia en el derecho al respeto del domicilio deberá afectar la vida privada y familiar y los efectos adversos de la polución ambiental deben conllevar un nivel de gravedad mínimo. La evaluación de ese mínimo es relativo y depende en todas las circunstancias del caso, como la intensidad y duración y las molestias y los efectos físicos y mentales. No se dará la razón a los recurrentes si el nivel de polución es insignificante en relación con los peligros ambientales inherentes a las ciudades modernas.

El TEDH observa que, de conformidad con el informe de expertos remitido por el Gobierno, la calidad del aire y el nivel de ruido en la zona en cuestión se encontraba en los límites legales. Los demandantes rechazaron esos resultados pero no aportaron ninguna prueba que indicara que el nivel de ruido y la calidad del aire en sus casas violara las normas de derecho interno o las aplicables por los estándares internacionales ambientales o excediera los peligros ambientales inherentes a la de vida en una ciudad moderna.

Por ello, no puede decirse que el Estado haya incumplido su obligación de adoptar medidas razonables para asegurar el derecho de los demandantes en base al art. 8 CEDH.

El TEDH dice que no se puede concluir que los niveles de polución fueran tan serios como para alcanzar el umbral establecido por la jurisprudencia del TEDH, por lo que inadmite la demanda en cuanto al art. 8 CEDH.

2. DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA FAMILIAR

2.1. IMPACTO SANITARIO

En la sentencia recaída en el caso *Cordella y otros c. Italia*, de 24 de enero de 2019, los demandantes son 189 personas que viven o han vivido en el municipio de Taranto o en sus alrededores.

La planta Ilva de Taranto es uno de los mayores complejos de la industria siderúrgica de Europa. Comprende una zona de 1500 hectáreas y tiene unos 11.000 empleados. Los científicos han advertido acerca del impacto de sus emisiones en el medio ambiente y en la salud de la población local.

El Consejo de Ministros identificó, el 30 de noviembre de 1990, los municipios de alto riesgo ambiental, en el que se incluía el municipio de Taranto. Requirió al Ministerio de Medio Ambiente la elaboración de un plan de descontaminación para limpiar las áreas afectadas.

Desde finales de 2012 el Gobierno ha aprobado una serie de textos, como los denominados Decretos Legislativos "Salva-Ilva" sobre la actividad de la empresa Ilva. Por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 29 de septiembre de 2017, el plazo para la ejecución de las medidas contempladas en el plan ambiental se extendió a agosto de 2023. En el contexto de una acción para la anulación y suspensión de la ejecución del Decreto, la región de Apulia y el municipio de Taranto acudieron ante el tribunal administrativo por las consecuencias ambientales y de salud pública que podría tener el aplazamiento para la ejecución de las medidas ambientales. También se planteó una cuestión de constitucionalidad. Los procesos administrativos siguen pendientes.

Se iniciaron varios procesos penales contra la gestión de Ilva por peligro ambiental grave, contaminación alimentaria, riesgos laborales, degradación de la propiedad pública, emisión de contaminantes y contaminación del aire. Varios de estos procesos terminaron en condenas en 2002, 2005 y 2007. Entre otras cosas, el Tribunal de Casación dijo que la gestión de la fábrica de Ilva en Taranto era responsable de la contaminación del aire, la descarga de materiales peligrosos y la emisión de partículas. Observa que la producción de partículas persistió a pesar de los numerosos acuerdos con las autoridades locales en 2003 y 2004.

La STJUE de 31 de marzo de 2011 dijo que Italia había incumplido sus obligaciones derivadas de la Directiva 2008/1 CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Prevención y Control integrado de la Contaminación. En el contexto de un procedimiento de infracción contra Italia, iniciado el 16 de octubre de 2014, la Comisión Europea dio una opinión razonada pidiendo a las autoridades italianas que solucionaran los graves problemas ambientales observados. Observa que Italia ha incumplido su obligación de garantizar que las siderurgias cumplan con la Directiva de Emisiones Industriales.

En base al art. 2 (derecho a la vida) y 8 (derecho al respeto de la vida privada) los demandantes alegan que el Estado no ha adoptado las medidas legales para proteger su salud y el medio ambiente y que ha incumplido su obligación de proporcionarles información sobre la contaminación y los riesgos a su salud. El TEDH decide considerar el caso únicamente desde la perspectiva del artículo 8 CEDH.

En base al artículo 13 (derecho a un recurso efectivo) los demandantes alegan una violación de su derecho a un recurso efectivo.

El TEDH comenzará indicando que 19 demandantes no son víctimas pues no viven en el municipio en cuestión ni en los alrededores ni han demostrado que les afecte la situación relatada.

El TEDH observa que desde los años 70 hay estudios científicos que demuestran el impacto negativo de las emisiones de la fábrica en el medio ambiente y la salud pública del municipio de Taranto. Las conclusiones de los informes, muchos de ellos de órganos estatales y regionales, no han sido discutidos por las partes. En concreto, el informe SENTIERI ha confirmado la existencia de un vínculo causal entre la exposición ambiental a sustancias cancerígenas inhalables producidas por la empresa Ilva y el desarrollo de tumores en los pulmones y pleura y patologías cardiocirculatorias en personas que viven en las áreas afectadas. Además, un estudio de 2016 ha probado un vínculo causal entre la exposición a partículas contaminantes derivadas de la actividad productiva de Ilva -como el dióxido de azufre de procedencia industrial- y el incremento de la mortalidad por causa natural, tumores y enfermedades cardiovasculares y renales en la población de Taranto.

A pesar de los intentos de las autoridades de conseguir una descontaminación de la región en cuestión, los proyectos puestos en marcha no han producido hasta el momento los resultados esperados. Las medidas recomendadas desde 2012 -en el contexto de la autorización ambiental integrada, con la finalidad de reducir el impacto ambiental de la fábrica- finalmente no se han introducido. Este incumplimiento, de hecho, ha estado en el origen del proceso de infracción abierto por la Unión Europea. Además, el plazo para la ejecución del plan aprobado en 2014 ha sido pospuesto a agosto de 2023. El proceso puesto en marcha para alcanzar los objetivos de limpieza de la región fue extremadamente lento. Mientras tanto, el Gobierno ha intervenido en numerosas ocasiones a través de medidas urgentes (los denominados Decretos legislativos "Salva Ilva") con la finalidad de garantizar que las siderúrgicas continuaran su producción a pesar de las conclusiones de autoridades judiciales importantes basadas en informes epidemiológicos y químicos ofrecidos por expertos, de que había riesgos graves para la salud y el medio ambiente. Además, se ha dado inmunidad administrativa y penal a las personas responsables de la garantía del cumplimiento de los requerimientos ambientales. En concreto para el administrador único y el futuro comprador de la empresa. La situación estaba combinada por una suerte de incerteza, por una parte, por el estado de dificultad financiera de la empresa y por la opción dada al futuro comprador de posponer las operaciones de descontaminación en la factoría. En cualquier caso, la gestión ambiental que ha hecho el Estado de las cuestiones referidas a la actividad de producción por la factoría Ilva de Taranto está estancada.

Por estas razones, el TEDH considera que la persistencia de una situación de polución ambiental ha puesto en peligro la salud de los demandantes y, en general, la de la totalidad de la población que vive en las zonas de riesgo, que permanecen sin información en cuanto a los avances en la limpieza del territorio afectado. En concreto, en relación con el plazo para el inicio de los trabajos necesarios a tal fin. Por consiguiente, observa que las autoridades nacionales han incumplido su obligación de adoptar todas las medidas necesarias para proporcionar la protección efectiva del derecho de los demandantes al respeto de su vida privada. No se ha alcanzado el equilibrio justo entre los derechos de los demandantes al respeto de sus derechos referidos a la vida privada y familiar y los intereses de la sociedad en su conjunto. Por ello, el TEDH concluye que ha habido una violación del art. 8 CEDH.

Además, el TEDH considera que los demandantes no han disfrutado de un recurso efectivo con el que pudieran hacer efectivas sus alegaciones y obtener medidas de descontaminación de las áreas afectadas por emisiones tóxicas de la factoría Ilva. Por ello, concluye que también ha habido una violación del artículo 13 CEDH.

2.2. RUIDO

En la Decisión de Inadmisión recaída en el caso *Nicolae PODELEAN c. Rumanía*, de 26 de febrero de 2019, el TEDH conoce de un caso en el que no considerará una violación del derecho al respeto del domicilio por el exceso de ruido de unas instalaciones industriales preexistentes, confundido con otras fuentes de emisión.

El demandante es propietario de una finca que heredó en la que hay dos casas. Una parte de la finca fue expropiada por el Estado en 1973 para instalar uno de los pilares de una cinta transportadora, un dispositivo de transporte continuo de mercancías a granel (en concreto, de piedra caliza) para las fábricas cercanas a la aldea del demandante. Tras la caída del régimen comunista, la cinta transportadora, que cruzó la finca del solicitante en 65 metros fuera de la parte que había sido expropiada, y que pasaba unos metros por encima de su casa, pasó a ser propiedad de una empresa que administra una fábrica de cemento, la empresa privada C., sucedida por la empresa C.H.D. Otra empresa privada, C.H.B., que se encontraba cerca de la casa del demandante, administraba una fábrica de cal.

La empresa C indemnizó con 11.958.650 de lei rumanos en 2001 al demandante vinculándose este al pacto de no exigir una compensación financiera por eventuales perjuicios que pudiera sufrir en un futuro. En 2005 solicitó una autorización para renovar y ampliar una de sus casas, autorización que el ayuntamiento le concedió. En 2007 el demandante se queja a la empresa sucesora de C., C.H.B., del funcionamiento de las instalaciones, solicitando una

indemnización. En este sentido, la Agencia Nacional de Protección del Medio Ambiente informó al prefecto que había varias fuentes de contaminación acústica en la villa en la que el demandante tenía su domicilio. Según este organismo, el ruido sobrepasaba de 5 a 28 decibelios los 50 máximos permitidos.

La empresa C.H.B. adoptó las medidas necesarias para reducir las molestias, bien que no ofreció indemnización alguna. El demandante recurrió ante los tribunales. No le darían la razón al considerar que la empresa funcionaba en un terreno que se había expropiado parcialmente con la finalidad de realizar actividades industriales. No se consideraron justificadas las alegaciones del demandante en base a las cuales pretendía realizar actividades agroturísticas, al considerarlas meras especulaciones. Constata que hay una contaminación acústica que excede en unos 10 decibelios el máximo permitido. Sin embargo, no se consiguió probar que el ruido fuera exclusivo del funcionamiento de las instalaciones. En sucesivas instancias, los tribunales tampoco le darían la razón. Dirían que las instalaciones son previas al domicilio del demandante y que el Ayuntamiento no debió conceder el permiso de obra al demandante para la reforma y ampliación de su casa con la finalidad establecer ahí su domicilio.

Agotada la vía interna, el demandante acude ante el TEDH alegando una violación de los artículos 3 y 8 CEDH, por las molestias que dice que sufría habitualmente en su propiedad.

El TEDH comenzará recordando que la finca controvertida fue adquirida por el demandante en herencia en 1991. En 2001 recibió una indemnización por las molestias que producía la fábrica vecina, si bien en ese momento no vivía ahí. Por tanto, el demandante estaba al tanto, al menos desde 2001, de las molestias y no podía ignorar los riesgos a los que se exponía al elegir, en 2005, establecer su domicilio en la finca.

El TEDH recuerda que ya ha resuelto una serie de asuntos sobre la cuestión de la compatibilidad de las actividades industriales con el derecho de los demandantes al respeto de su domicilio. En esos asuntos, los interesados no tenían suficiente conocimiento de la gravedad de la contaminación existente en sus viviendas y no se les ofreció un alojamiento alternativo. En este caso, por el contrario, el TEDH observa que el demandante, heredero de un inmueble, ha decidido, cuatro años después de tener conocimiento de las actividades molestas de la fábrica de cemento, vivir en la finca. Observa que lo hizo con la finalidad de desarrollar una actividad comercial y turística. El TEDH concluye que la decisión de establecer su domicilio en la proximidad inmediata de la explotación industrial en cuestión, a pesar de la existencia de dichas molestias, de las que el interesado tenía conocimiento, puede considerarse que está en el origen de la situación denunciada.

El demandante, dice el TEDH, se ha expuesto a las molestias sonoras que superan el límite autorizado por la legislación nacional. Se queja de la pasividad de las autoridades nacionales ante las molestias generadas por un tercero. Por ello, el TEDH analiza el caso desde la perspectiva de las obligaciones positivas del Estado en esta materia.

El TEDH observa que el demandante ha disfrutado de un procedimiento interno en el que ha podido defender sus derechos. También observa que en la vía interna se ha determinado que no ha habido una vinculación directa y exclusiva entre las molestias y el funcionamiento de la empresa C.H.D. pues había otras fuentes de emisión. El TEDH también subraya que el demandante ha podido recurrir la decisión dictada en instancia.

El TEDH pone de relieve que la constatación por los tribunales internos de la existencia de múltiples fuentes de molestias sonoras ha sido confirmada por numerosas mediciones de los niveles de intensidad sonora efectuados en el perímetro del domicilio del demandante. Como el demandante ha concentrado sus quejas en el ámbito interno contra la empresa C.H.D. no ha permitido a las autoridades nacionales analizar las decisiones en el origen de otras dos fuentes de molestias sonoras.

El TEDH constata que las autoridades internas han verificado la legalidad del funcionamiento de la fábrica de cemento y ha confirmado que funcionaba en virtud de una autorización ambiental. Además, constata que la fábrica ha tomado las medidas necesarias indicadas por las autoridades para reducir el ruido. El TEDH subraya ciertos hechos decisivos en el caso: que el demandante ha trasladado su domicilio junto a la fábrica; que no ha denunciado las otras fuentes de emisión sonora; que ha disfrutado de garantías procesales; y que las autoridades internas han realizado esfuerzos para reducir las molestias sonoras. Por todo ello, el TEDH inadmite la demanda.

En la Decisión de Inadmisión recaída en el caso *Inita VECBAŠTIKA y Otros c. Letonia, de 19 de noviembre de 2019*, los demandantes son propietarios de fincas y residentes de la parroquia de Dunika, que se encuentra al oeste de Letonia. Se quejan de la autorización de unos parques eólicos cerca de sus domicilios. Dicen que las turbinas hacen mucho ruido y causan otras molestias como vibraciones, sonidos de baja frecuencia, etc., que afectan a su salud y bienestar.

Los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación del art. 6.1 CEDH. Dicen que no se ha respetado su derecho de acceso a un tribunal con la finalidad de impugnar los planes urbanísticos generales y especiales que permiten la construcción de los parques eólicos.

También se quejan de una violación del art. 8 CEDH en base a que el Estado ha autorizado la construcción de los parques eólicos cerca de sus viviendas.

Los demandantes propietarios, además, dicen que las actividades comerciales de los parques eólicos permitidas por un plan urbanístico general, así como la construcción de turbinas, contempladas en los planes de detalle, viola sus derechos de propiedad.

Finalmente, el primer grupo de demandantes se queja de que no han tenido un recurso efectivo, como garantiza el art. 13 del Convenio en relación con el art. 1 del protocolo adicional nº 1, lo que a su modo de ver implica una injerencia en sus derechos de propiedad.

En relación con el art. 6 CEDH, el TEDH observa que este precepto es aplicable incluso si el proceso se lleva a cabo ante el Tribunal Constitucional, donde su resultado es decisivo para los derechos y obligaciones civiles. *Para que el artículo 6 sea aplicable, debe darse una discusión en torno a un derecho, reconocido en el derecho nacional, al margen de si está protegido por el Convenio.* La discusión debe ser genuina y seria; puede darse no solo con la existencia real del derecho sino también en cuanto a su alcance y la forma en la que se ejerce; y el resultado del proceso debe ser decisivo para el derecho en cuestión, por lo que las meras relaciones tenues o las consecuencias remotas no son suficientes para que el art. 6.1 sea aplicable. Y finalmente, el derecho en cuestión debe tener un carácter "civil".

El TEDH observa que los recursos planteados ante el TC se refieren a planes urbanísticos generales y de detalle, que han permitido la construcción de los parques eólicos en la parroquia de Dunika. Los demandantes alegaban una injerencia en sus derechos a la propiedad y en sus derechos relativos a un medio ambiente adecuado.

A continuación, el TEDH realizará una importante afirmación en la consolidación del derecho a un medio ambiente adecuado como derecho humano, con el mismo rango de otros derechos clásicos, como el derecho de propiedad. Así, dirá que "El TC examinó la compatibilidad de los planes generales y de detalle *precisamente con esos derechos humanos, contemplados en los arts. 105 y 115 de la Constitución*", esto es, el derecho de propiedad (art. 105) y el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 115). Debe decirse que hasta la fecha no se había reconocido en el texto de una sentencia o decisión de inadmisión con tal claridad. Y es que, si bien en la STEDH de la Gran Sala recaída en el caso *Hatton c. el Reino Unido, de 8 de julio de 2003* (véase, "[Jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#)", Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, Aranzadi, Cizur Menor, 2006), se emplea la expresión *environmental human rights* por primera vez, no le da un reconocimiento específico, en los siguientes términos (párrafo 122):

“La protección medioambiental debería ser tenida en consideración por los Estados al actuar en su margen de apreciación y por el TEDH en la revisión de dicho margen, pero no sería apropiado que el TEDH adoptara una aproximación esencial a este respecto en referencia al estatus especial de los derechos humanos medioambientales. En este contexto debe revertir a la cuestión del alcance del margen de apreciación que se ofrece al Estado al adoptar las decisiones”

Esta afirmación sería recogida después en la Decisión de Inadmisión *Michael ASHWORTH y Otros c. el Reino Unido*, de 20 de enero de 2004 y en la STEDH *Fadeyeva c. Rusia*, de 9 de junio de 2005 (“Jurisprudencia ambiental...”, *cit.* p. 123 y ss.).

Volviendo al caso que ahora nos ocupa, el TEDH dice que el TC argumentó que el funcionamiento de las turbinas no estaba relacionada con la emisión de sustancias peligrosas o con efectos nocivos para la salud humana. Solo podían darse efectos adversos en cierta medida, relativamente corta, en cuanto a la distancia de las turbinas de viento. Sin embargo, el plan general no estableció ubicaciones específicas para las mismas. Por ello, debían especificarse en planes de detalle tomando en consideración los requisitos legales. Únicamente el primer demandante impugnó ante el Tribunal Constitucional el plan detallado por las propiedades adyacentes a su propiedad. A este respecto, el TC consideró que la propiedad del primer demandante quedaba fuera de la zona de protección por lo que no quedó probado que sufriera una interferencia en sus derechos humanos. En cuanto al ruido de la turbina, el TC dijo que el parque eólico no sería autorizado si los niveles de ruido exceden los límites permitidos por la ley. El TEDH observa que no hay nada en el expediente que permita poner en duda estas consideraciones del TC de Letonia. El TEDH concluye que los demandantes no han probado que la adopción de los planes urbanísticos generales y de detalle que permiten los parques eólicos a una adecuada distancia de sus domicilios como ha dicho el TC, les hayan expuesto personalmente a un daño serio y específico y que existiera un vínculo directo entre el proceso ante el TC y los derechos alegados por los demandantes en el proceso ante el TEDH. En consecuencia, los efectos sobre sus derechos no se han establecido con un grado de probabilidad que haga que el resultado de los procedimientos ante el Tribunal Constitucional sea directamente decisivo en el sentido de la jurisprudencia del TEDH. Por ello, el TEDH considera que el art. 6.1 CEDH no es aplicable al procedimiento ante el TC en este caso, por lo que inadmite la demanda a este respecto.

En segundo lugar, los demandantes dicen que la autorización del parque eólico cerca de sus viviendas ha afectado a sus derechos en base al art. 8 CEDH. El funcionamiento de las instalaciones afectaría a su salud y bienestar. Dicen que el Estado tiene la obligación positiva de respetar su vida privada en base al CEDH. Hacen referencia además al Convenio de Aarhus y a su derecho a vivir en un medio ambiente adecuado a la salud y el bienestar.

El TEDH recordará que el Convenio no recoge un derecho a un medio ambiente adecuado como tal, pero cuando una persona se encuentra directa y severamente afectada por el ruido u otra contaminación, el art. 8 puede ser aplicable. En concreto, el art. 8 del Convenio es aplicable en caso de polución ambiental grave que puede afectar al bienestar de las personas e impedirles disfrutar de sus viviendas de una manera tal que incida negativamente en el ejercicio pacífico de su derecho a la vida privada y familiar, incluso sin que se ponga en peligro gravemente a su salud.

Sin embargo, el art. 8 CEDH no solo compele al Estado abstenerse de una interferencia arbitraria. Además, tiene obligaciones positivas inherentes al efectivo respeto de la vida privada y el domicilio. En cualquier caso, tanto si la cuestión se analiza desde la perspectiva del Estado de adoptar medidas razonables y apropiadas para asegurar los derechos de los demandantes en base al primer párrafo del art. 8 o en términos de "interferencia por una autoridad pública", justificada en base al 8.2, los principios aplicables son similares en buena medida.

A diferencia de la mayoría de casos anteriores decididos por el Tribunal en relación con temas ambientales que afectan a molestias actuales y existentes, el TEDH observa que los demandantes se refieren a una molestia de turbinas de un parque eólico que todavía no se ha construido. El argumento principal de los demandantes a este respecto es que la participación en el proceso de decisión en relación con los planes generales y especiales era crucial porque de otra manera no podrían oponerse efectivamente a la construcción de los parques. El TEDH, sin embargo, no puede aceptar este argumento por las siguientes razones.

Todos los demandantes recurrieron el plan general ante el TC. Una demandante impugnó el plan de detalle. El TC dijo que los planes de detalle especifican la ubicación de las turbinas, que la propiedad del primer demandante quedaba fuera de la zona de protección y que el funcionamiento de la turbina no se permitiría si los niveles de ruido excedían los límites permitidos establecidos en la ley.

Si bien se concedieron algunos permisos, el parque no se ha llegado a construir. No consta en el expediente si se ha debido a la anulación o expiración de los permisos, a que el proyecto se ha abandonado o a cualquier otra razón. Por otro lado, los demandantes no han logrado demostrar que el funcionamiento de las turbinas de viento cerca de sus viviendas les afectaría directa y seriamente con el necesario grado de probabilidad. El TEDH considera que la simple mención de ciertos efectos adversos debidos al funcionamiento de las turbinas de viento en general no es suficiente a este respecto. Dadas estas circunstancias, el TEDH no observa pruebas razonables ni convincentes de que haya un riesgo

a la violación de la vida privada y familiar de los demandantes como consecuencia de la adopción de planes espaciales generales y detallados, que permiten la construcción de parques eólicos en la parroquia de Dunika.

El TEDH, por tanto, acepta la objeción del Gobierno de que no se ha probado por parte de los demandantes que hayan sufrido un daño directo y serio, por lo que inadmite la demanda por razón de la materia.

Los demandantes propietarios también alegan una violación de su derecho de propiedad por la autorización del parque eólico y las turbinas. Argumentan que el valor de sus propiedades ha disminuido significativamente y que no las pueden vender o arrendar fácilmente. Dicen que sus negocios presentes y futuros (por ejemplo, casas de turismo rural) se han arruinado.

El TEDH recuerda que el derecho de propiedad no ampara el derecho a disfrutar de un ambiente agradable. Dicho esto, las molestias graves pueden afectar seriamente al valor de la propiedad y pueden implicar una expropiación parcial, como se dijo en la sentencia recaída en el caso *Galev y Otros c. Bulgaria, de 29 de septiembre de 2009*, de la que di noticia en [mi contribución al Observatorio de Políticas Ambientales 2010](#). Sin embargo, los demandantes en este caso no han demostrado en qué medida el proyecto ha afectado a sus propiedades y negocios. El TEDH, en fin, inadmite también la demanda a este respecto.

2.3. CONTAMINACIÓN DEL AGUA: OBLIGACIONES POSITIVAS DEL ESTADO

En la Decisión de Inadmisión *Radmila TOLIĆ y otros c. Croacia, de 4 de junio de 2019*, los demandantes son propietarios de apartamentos situados en un edificio residencial de Zagreb. El edificio fue construido por un inversor privado. Las obras fueron subcontratadas a la empresa Z. y supervisadas por la empresa C. Las tres empresas son de propiedad privada.

Con la finalidad de otorgar un permiso para el uso del edificio, se analizó el suministro de agua el 30 de mayo de 2006. El análisis previsto para estos casos, por defecto, no incluye una prueba de aceites minerales. El resultado, de 2 de junio de 2006, indicó que el suministro de agua cumplía con la normativa aplicable.

Los demandantes se mudaron a los apartamentos entre junio y diciembre de 2006. Poco después empezaron a darse cuenta de que el agua desprendía olor y que dejaba trazas grasientas, de lo que informaron a las tres empresas.

La empresa Z realizó cuatro nuevos análisis, en esta ocasión incluyendo el correspondiente a los aceites minerales. En uno de ellos se superó la cantidad de 10 microgramos por litro de aceites minerales en un microgramo.

La Administración municipal realizó una inspección técnica del edificio el 5 de julio de 2006. El informe de la inspección sanitaria, que formaba parte del expediente, decía que los resultados de los análisis de agua llevados a cabo por el Instituto de Salud Pública de Zagreb estaban en orden. Los análisis posteriores del Instituto detectaron un incremento de los aceites minerales, por lo que el agua no sería apto para consumo e infringía la normativa sanitaria. Se realizarían sucesivas inspecciones y tratamientos financiados por la Administración pero la contaminación persistía, por lo que se ordenaría no consumir el agua. En los últimos análisis realizados, sin embargo, se observó que el sistema de suministro de agua era seguro pero en el agua del edificio se seguían detectando aceites minerales y niveles altos de cobre y zinc sin sobrepasar los límites permitidos por la ley.

Los demandantes solicitaron la revocación del permiso de construcción del edificio al considerar que se había otorgado ilegalmente. La Administración contestó que el agua del edificio era potable y que el permiso se concedió legalmente. Los demandantes interpondrían sendas demandas por la vía civil y penal.

El TEDH resolverá las quejas en base al art. 8 CEDH.

El TEDH observa que las alegaciones de peligro ambiental en este caso no se refieren a la implicación del Estado en la contaminación industrial, sino a que el Estado no ha respondido adecuada y efectivamente a las alegaciones de los demandantes de que, durante varios años, han estado expuestos a un peligro ambiental serio por la contaminación del agua en sus casas. El TEDH analizará, por ello, si el Estado ha adoptado las medidas necesarias para asegurar los derechos de los demandantes en base al art. 8 CEDH.

Los demandantes han adquirido sus casas antes de que el permiso fuera otorgado. Posteriormente se detectaron niveles altos de aceites minerales en sucesivos análisis. Una vez que los demandantes se empezaron a quejar del agua, el Estado adoptó una serie de medidas como la financiación de los gastos en la indagación de la causa de la contaminación, estableció un gabinete de crisis compuesto por expertos con la finalidad de dar con la causa de la contaminación; tomó cientos de muestras de agua, analizadas por varios institutos del país y de fuera, suministró agua para beber a los demandantes, entre otras. El TEDH, en fin, considera que el Estado adoptó todas las medidas razonables para asegurar la protección de los derechos de los demandantes, por lo que inadmite la demanda.

3. LIBERTAD RELIGIOSA

3.1. DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PLANEAMIENTO Y LIBERTAD DE CULTO

En la Decisión de Inadmisión *Pantelidou c. Grecia*, de 10 de octubre de 2019, la congregación de los Verdaderos Cristianos Ortodoxos, que siguen el calendario juliano de festividades religiosas, ocupó, en septiembre de 2016, un edificio en un espacio verde que pertenece a la Marina Nacional de Grecia y lo transformó en un lugar de culto.

La policía desalojó las instalaciones en noviembre del mismo año con la finalidad de construir la Mezquita de Atenas, que ya ha comenzado a construirse.

En diciembre de 2016 la demandante y otros fieles del grupo interpusieron un recurso de anulación, pero fue desestimado por el Consejo de Estado.

Ante el TEDH, la demandante se queja de una violación de su libertad religiosa porque a su modo de ver le han prohibido el acceso a su lugar de culto.

El Consejo de Estado dijo que los Verdaderos Cristianos Ortodoxos ocuparon ilegítimamente un espacio público que pertenecía a la Marina Nacional de Grecia. Además, algunas de las instalaciones del espacio habían sido expropiadas con la finalidad de construir la Mezquita de Atenas, de conformidad con la Ley y el instrumento de planificación urbanística aplicable a esa zona.

El TEDH dirá que el interés público a un desarrollo urbano racional no puede ser desplazado por las necesidades litúrgicas de una comunidad religiosa que ha ocupado ilegítimamente el espacio público para establecer un lugar de culto contrario al plan urbanístico. Por ello, teniendo en cuenta el margen de apreciación del que gozan los Estados en materia de urbanismo y desarrollo, el TEDH dice que la medida impugnada ha sido justificada y proporcionada al fin legítimo perseguido. En consecuencia, inadmite la demanda.

3.2. LAS LEYES APARENTEMENTE NEUTRALES CONSTITUYEN UN LÍMITE A LA LIBERTAD RELIGIOSA SI HAY UNA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE

En la sentencia recaída en el caso *Comunidad Religiosa de los Testigos de Jehová del Distrito Kryvyi Rih's Ternivsky c. Ucrania*, de 3 de septiembre de 2019, la demandante es una organización religiosa de la región ucrania de Dnipropetrovsk. Se queja de que no ha podido construir un edificio de oración

en el suelo que han comprado debido a la inactividad de las autoridades internas.

La comunidad demandante compró un edificio residencial en Kryvyi Rih en 2004 con la finalidad de construir un lugar de oración. La administración competente aprobó la localización del lugar religioso en ese suelo en febrero de 2005. Siete meses después la autoridad urbanística presentó una propuesta de resolución para aprobar el proyecto y otorgar a la comunidad un arrendamiento, pero el Ayuntamiento no lo aprobaría.

La comunidad demandante inició un procedimiento contra el Ayuntamiento en febrero de 2007. Pretendían que se declarara la ilegalidad de su inactividad. El Tribunal Regional admitió la demanda. Sin embargo, una propuesta de resolución sobre el proyecto de la comunidad religiosa demandante, presentada en agosto de 2007, no obtendría los votos necesarios en una nueva votación en el Ayuntamiento.

La comunidad planteó, en enero de 2008, una segunda demanda contra el Ayuntamiento con la finalidad de que se declarara que tenían derecho al arrendamiento del solar y que se ordenara al Ayuntamiento a la celebración del contrato correspondiente. El tribunal regional rechazó la demanda considerando, en concreto, que la decisión sobre la ubicación de las actividades corresponde en exclusiva a los ayuntamientos y que los tribunales no pueden sustituirlos y tomar la decisión en su lugar. Todos los recursos posteriores de la comunidad religiosa fueron rechazados.

En base al art. 9 CEDH (libertad de pensamiento, conciencia y religión) y el artículo 1 (protección de la propiedad) del Protocolo nº 1, la comunidad demandante dice que el Ayuntamiento ha violado sus derechos porque no les ha autorizado el lugar de oración.

El TEDH comenzará su argumentación indicando que mientras el Convenio no garantiza el derecho a obtener un lugar de oración como tal, la restricción en el establecimiento de lugares de oración puede constituir una interferencia en el derecho garantizado por el artículo 9 CEDH. La posibilidad de destinar edificios a lugares de oración es importante para la participación en la vida de la comunidad religiosa y, por consiguiente, el derecho a manifestar la religión.

El TEDH ha conocido una serie de casos en los que las restricciones en el establecimiento de lugares de oración son impuestas por razones urbanísticas. Las autoridades internas, según la jurisprudencia constante del TEDH, gozan de un amplio margen de apreciación en la elección e implementación de las políticas urbanísticas. El Gobierno dice que las dificultades que ha encontrado la demandante se deben a estas consideraciones de neutralidad urbanística.

Volviendo a las circunstancias del caso, el TEDH observa que la comunidad demandante es la propietaria de una casa residencial que se encuentra en suelo municipal. Durante varios años esa casa ha sido usada como lugar de oración. La comunidad demandante pretendía celebrar un contrato de arrendamiento con el ayuntamiento y construir un nuevo edificio destinado a lugar de oración en ese solar. Consideraba que la casa existente no reunía las condiciones necesarias para la actividad pretendida en cuanto a espacio disponible y prestaciones.

El TEDH no ve razón para dudar de la veracidad de las alegaciones de la comunidad demandante de que tiene dificultades prácticas en el uso del edificio del que es propietaria como lugar de oración. Es más, mientras las autoridades toleran, de hecho, el uso del suelo por la comunidad religiosa, su denegación en el reconocimiento oficial de ese uso crea inseguridad jurídica a esta última.

El TEDH no está de acuerdo con el argumento del Gobierno de que la incapacidad de la comunidad de construir un lugar de oración se debe a la aplicación de normas neutrales generales precisamente porque las autoridades internas no han citado ninguna razón urbanística neutral válida para denegar la solicitud de la comunidad demandante. La única razón que han citado –una descripción vaga sobre la oposición de los vecinos- fue desestimada por el tribunal interno al considerar que no constituía una razón suficiente para su denegación. Ese tribunal, por el contrario, por decisión firme, dijo que la comunidad demandante había cumplido con los requisitos legales requeridos para construir su lugar de oración.

El TEDH considera que ha habido una injerencia en el art. 9 CEDH en base a las siguientes circunstancias: a) la inseguridad jurídica de la comunidad demandante en el uso de su edificio como lugar de oración; y b) la denegación del permiso de construcción de un nuevo lugar de oración y de celebración de un contrato de arrendamiento a tal fin, a pesar de la decisión judicial firme en la que se sostuvo que la comunidad reunía los requisitos legales internos para conseguir ese permiso y arrendamiento.

La conclusión se apoya en el hecho de que en el primer proceso el tribunal interno declaró ilegal, en base al derecho interno, la resolución municipal desestimatoria. Reafirmó esta solución en un segundo proceso. No hay ninguna indicación de que, tras esa decisión, hubiera algún cambio relevante en las circunstancias que dieron lugar a esa consideración judicial. El Ayuntamiento no respetó las decisiones judiciales y persistió en su incumplimiento sin citar razones relevantes para justificar su conducta.

Por ello, el TEDH considera que la conducta de las autoridades municipales fue arbitraria y no se ajustó a la ley, por lo que concluye que ha habido una violación del art. 9 CEDH.

Por consiguiente, la limitación de la libertad religiosa por normas urbanísticas aparentemente neutrales solo procede si se ofrece una justificación objetiva y razonable. En este caso, la presunta queja de los vecinos, no habrá sido considerada suficiente por los tribunales internos y el TEDH no observa razón para alejarse del margen de apreciación del Estado. Por otro lado, debe observarse que en el derecho nacional se da prioridad al principio de separación de poderes frente al derecho a la tutela judicial efectiva, a diferencia del modelo contemplado en España a partir de la Constitución Española de 1978, que opta de una manera decidida por la protección de la tutela efectiva en la que la ejecución de las sentencias, en una lectura integrada del art. 24, 106.1 y 117.3 CE.

La demandante también alegó una violación del artículo 1 del protocolo adicional al Convenio.

El TEDH observa que la comunidad demandante es la propietaria de una casa residencial ubicada en suelo que pertenece a la municipalidad. La comunidad demandante ha hecho un uso *de facto* ininterrumpido durante varios años. Los tribunales internos, en el primer proceso, dijeron que la comunidad demandante cumplía todos los requisitos para el otorgamiento del permiso. Por ello, el TEDH observa ha habido una interferencia en las posesiones de la comunidad en el sentido del art. 1 del protocolo nº 1.

El TEDH reitera que las autoridades internas gozan de un amplio margen de discreción en materia de planificación urbanística. Sin embargo, el art. 1 del Protocolo nº 1 ante todo exige que cualquier interferencia de una autoridad pública en el disfrute de las posesiones debe ser respetuosa con la ley. La segunda frase del primer párrafo de este artículo dice que cualquier privación de las posesiones debe estar sujeta a las condiciones previstas por la ley. Y el segundo párrafo permite a los Estados el control del uso de la propiedad de conformidad con las leyes vigentes. Además, el principio de legalidad, que es uno de los principios fundamentales de una sociedad democrática, es inherente a todos los artículos del Convenio.

El tribunal nacional, en el primer proceso en la vía interna, dijo que la denegación municipal de la solicitud de la comunidad y de celebrar el contrato de arrendamiento era ilegal. Implícitamente se reconoció lo mismo en el segundo proceso. No hay indicación de que tras esa decisión haya habido cambios en las circunstancias que puedan invalidar esa evaluación o que ya no

sea aplicable. El TEDH no ve razón alguna para separarse de dicha conclusión por lo que considera que la interferencia no respetó la ley. Por ello, concluye que ha habido una violación del artículo 1 del protocolo adicional nº 1 al Convenio.

El TEDH, finalmente, considera innecesario entrar a conocer en relación con las alegaciones de violación de los arts. 6 y 13 al considerarlas subsumidas en las realizadas en base a los arts. 9 y 1 del protocolo adicional al Convenio.

4. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

4.1. DERECHOS DE LOS ANIMALES

En la Decisión de Inadmisión recaída en el caso *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft y Otros c. Suiza*, de 5 de diciembre de 2019, los demandantes son SSR- que ofrece servicios en la radio y la televisión en base a una franquicia estatal de servicio público- y tres miembros del equipo editorial del programa *Puls*, que trata sobre temas de medicina y salud, en general.

SSR, en enero de 2012, ofreció un programa de televisión que trataba sobre el botox. La asociación *Verein gegen Tierfabriken Schweiz* (VgT) (en adelante, "la Asociación") se quejó ante la Autoridad Independiente de Quejas de Radiodifusión (en adelante, "la Autoridad Independiente"). La Asociación entendía que el programa no había hecho referencia a los experimentos con animales (Tests DL-50) que se necesitan para fabricar ese producto, por lo que, a su modo de ver, se había infringido la Ley Federal de Radio y Televisión, que requiere que los programas presenten los hechos de una manera fidedigna.

La Autoridad Independiente admitió la queja en agosto de 2012 y resolvió que, con la finalidad de asegurar el derecho de los ciudadanos a formar su propia opinión, debió ofrecerse información sobre la experimentación con animales. Requirió a SSR un informe sobre las medidas adoptadas tras reconocer la violación. No exigió el pago de costes del proceso.

SSR recurrió ante el Tribunal Federal. El Alto Tribunal resolvería en diciembre de 2012 confirmando la decisión de la Autoridad Independiente. En junio de 2013, SSR envió un informe a este órgano acerca de las medidas adoptadas, indicando que el programa había sido retirado del portal de videos del canal. La Autoridad Independiente respondió que las medidas adoptadas eran solo parcialmente satisfactorias. El proceso se cerró.

SSR difundió otro programa sobre la misma temática en octubre de 2015 omitiendo nuevamente la información acerca de los experimentos con animales que eran necesarios para fabricar el producto.

Agotada la vía interna, los recurrentes acuden ante el TEDH alegando una violación del art. 10 CEDH. Se quejan del efecto disuasorio que, a su modo de ver, tiene la sentencia del Tribunal Federal.

El TEDH observa que los tres miembros del equipo editorial del programa *Puls* no han sido parte en el procedimiento ante el Tribunal Federal. No han agotado, por tanto, las vías de recurso interno disponibles.

SSR, por su parte, alega que las decisiones de los tribunales internos tuvieron un efecto disuasorio ya que incidieron duramente en la concepción de la programación y generó una gran inseguridad jurídica. Sin embargo, no han demostrado que las hipotéticas repercusiones hayan ocurrido realmente. El TEDH reitera a este respecto que los riesgos hipotéticos de un efecto disuasorio son insuficientes para considerar una interferencia en el sentido del artículo 10 CEDH.

Además, el TEDH observa que las autoridades suizas no han prohibido el programa ni han ordenado a SSR su retirada de su portal de videos. SSR, como franquicia de un proveedor de servicio público, simplemente ha sido requerida a informar a la Agencia Independiente acerca de los acuerdos que ha realizado para prevenir infracciones similares en el futuro. Aunque la Autoridad Independiente ha considerado aquellas medidas suficientes parcialmente, el proceso fue cerrado y no ha habido consecuencias jurídicas ni fácticas para SSR. De hecho, SSR, en sus posteriores programas sobre botox, ha seguido omitiendo la mención a los experimentos con animales sin que haya habido consecuencia legal alguna. En concreto, SSR ha producido y emitido un programa titulado *Ce botox qui nous veut du bien*, que no ha hecho referencia a los experimentos con animales requeridos para la elaboración del producto.

El TEDH tampoco observa criminalización alguna en el hecho de que la Autoridad Independiente haya informado a SSR que sería suficiente haber mencionado la existencia de las decisiones internas en la página web de SSR. Esa medida se refiere al interés general a la libre formación de la opinión pública. La Autoridad Independiente no ha dado más detalles sobre como ofrecer información acerca de las decisiones judiciales, dejando libertad a SSR.

En consecuencia, el TEDH dirá que las decisiones judiciales internas no han tenido un efecto disuasorio y que la decisión impugnada en cuestión no ha

implicado una interferencia en el ejercicio de SSR de su derecho a la libertad de expresión. Por ello, inadmite la demanda.

4.2. PARTICIPACIÓN COOPERATIVA: LIBERTAD DE EXPRESIÓN, PAISAJE Y PARQUES URBANOS

La participación ciudadana en cuestiones que afectan al interés general es uno de los aspectos fundamentales en una sociedad democrática. La participación de los ciudadanos integrados en organizaciones privadas que persiguen objetivos de interés general puede canalizar de una manera más eficaz los intereses de la ciudadanía. En este sentido, las organizaciones no gubernamentales están llamadas a ejercer un papel fundamental.

En una sociedad democrática, todas las personas, físicas o jurídicas, deben tener la posibilidad de denunciar las cuestiones que afectan al interés general. Por ello, el TEDH otorgará a las ONG, en su tarea de defensa de los intereses generales, una amplia libertad de expresión, como dejó sentado en la sentencia recaída en el caso *Club para la protección del medio ambiente c. Letonia, de 27 de mayo de 2004*. Línea de argumentación con la que, de modo indirecto, dio protección a los derechos participativos.

En la sentencia recaída en el caso *Margulev c. Rusia, de 8 de octubre de 2019*, el demandante es un apátrida, presidente de una ONG que fue creada para ayudar a preservar el Parque Tsarítsino del siglo XVIII, que se encuentra a las afueras de Moscú. En un artículo de periódico, el demandante sugería que unas obras realizadas en el mismo, habían afectado al paisaje de sus jardines. Diría, en concreto, que las obras habían supuesto una "profanación de un monumento histórico".

El Ayuntamiento de Moscú denunció al equipo editorial ante los tribunales por difamación y el demandante se unió como tercera parte interviniente. Los tribunales dieron la razón al ayuntamiento ya que el denunciado no había probado sus afirmaciones.

El demandante y el equipo editorial recurrieron. Argumentaron que las declaraciones del demandante eran juicios de valor no susceptibles de prueba. El Tribunal de Moscú confirmó la decisión. Ordenó al equipo editorial que se retractara en otro periódico de similar envergadura y difusión.

Agotada la vía interna, el demandante acude ante el TEDH. En base al art. 10 (libertad de expresión) el demandante dice que la condena por difamación es una interferencia desproporcionada en su libertad de expresión.

El Gobierno argumentó que el demandante no tenía estatus de víctima porque en el proceso interno actuó como un tercero interviniente. No obstante,

el TEDH dirá que la sentencia de difamación le afectó directamente pues tuvo que reducir sus actividades como, por ejemplo, las entrevistas que ofrecía acerca de la restauración.

El TEDH reitera que el estatus de víctima del Convenio se refiere a alguien que ha sido afectado por acción o por omisión por el asunto.

Observa que los tribunales han admitido al demandante como tercero interviniente por lo que han aceptado tácitamente que sus derechos estaban en juego. Asimismo, el TEDH subraya que ha expresado su opinión sobre un tema de interés público. Y que su libertad de expresión sobre el asunto se había restringido tras la sentencia por la que se le condena por difamación. Por ello, dice que ha habido una interferencia en sus derechos.

El gobierno dice también que el demandante no ha sufrido un perjuicio significativo, que constituye otro de los requisitos de admisión del Convenio. Sin embargo, el TEDH observa que el demandante había sufrido un efecto disuasorio desde el veredicto del caso, por lo que considera que sufrió un perjuicio importante.

La cuestión principal para el Tribunal es la de determinar si la interferencia estaba justificada o era "necesaria en una sociedad democrática". Tiene en cuenta que el demandante es el presidente de una ONG y que cuando estas organizaciones prestan atención a temas de interés general actúan como perros guardianes de un modo similar a la prensa. Por ello, son aplicables los estándares de protección para la prensa en este caso.

Entre otros factores, se analiza si la parte ha actuado de buena fe; el nivel de protección dada a la libertad de expresión en materias de interés general; los límites más amplios a la crítica pública que los políticos o funcionarios deben aceptar cuando actúan en el ejercicio de sus funciones oficiales; y la distinción cuidadosa a realizar entre hechos, que pueden ser probados, y juicios de valor, que no pueden ser probados.

El TEDH observa que los tribunales nacionales, al resolver que las afirmaciones del demandante han atacado la reputación del Ayuntamiento, han incumplido una serie de factores clave. Los tribunales nacionales han valorado adecuadamente que el Ayuntamiento, como entidad constituyente de la Federación de Rusia y, por tanto, autoridad pública, debe ofrecer una mayor tolerancia a la libertad de expresión. Parece que en primera instancia y en apelación se asume que la reputación del Ayuntamiento prevalece, en todo caso, sobre la libertad de expresión.

En cualquier caso, los tribunales no han realizado el necesario ejercicio de ponderación de intereses, no han ofrecido suficientes razones para justificar

la interferencia en sus derechos y no se han aplicado los estándares de conformidad con el Convenio. La interferencia no ha sido, por tanto, necesaria en una sociedad democrática, por lo que el TEDH resolverá que ha habido una violación del artículo 10 CEDH.

5. DERECHO DE PROPIEDAD Y PROTECCIÓN DE LA FAUNA MARINA

En la sentencia recaída en el caso *Yaşar c. Rumanía*, de 26 de noviembre de 2019, se confiscó la embarcación del demandante al iniciarse un proceso penal contra su capitán, Kadir Dikmen, que la había usado en base a un acuerdo verbal.

El Sr. Dikmen fue condenado en 2012 al admitir que había pescado sin licencia con la embarcación y que había usado equipamiento de pesca sin autorización. Alegó desconocimiento de las leyes rumanas sobre sus aguas territoriales.

La sentencia devino firme en lo que concierne al capitán, pero se impugnó en cuanto a la confiscación. Los tribunales consideraron que la medida de la confiscación no se había adoptado en un proceso contradictorio ya que no se tomó declaración al demandante en el proceso contra el sr. Dikmen.

En el segundo proceso, el demandante dijo que la medida de confiscación fue desproporcionada dado el valor significativo de la embarcación y la ausencia de un daño probado. Sin embargo, en una sentencia firme de 2013, los tribunales consideraron que el demandante estaba al tanto de que la embarcación se usaba para las actividades ilegales en cuestión, dada la presencia a bordo de equipamiento usado específicamente para la pesca ilegal, que dijo que era suyo. También se refirieron a la gravedad del delito cometido al usar la embarcación confiscada: la actividad suponía un daño a los bancos de peces en el Mar Negro y lesiones a los delfines.

La embarcación fue vendida a una persona privada en 2016 por unos 1.900 euros, un valor considerablemente inferior al real. El dinero fue destinado al Tesoro del Estado.

En base al art. 1 del protocolo nº 1 (protección de la propiedad) del CEDH, el demandante dice que la confiscación de la embarcación ha sido ilegal y desproporcionada.

Las partes no cuestionan que la medida de confiscación ha supuesto una interferencia en el goce pacífico de las posesiones y que tiene una naturaleza permanente, al haberse dado una transferencia de la propiedad.

La interferencia ha sido legal. El derecho interno en materia de pesca y agricultura contempla la medida, que persigue un fin legítimo: prevenir actividades que suponen una amenaza grave a los recursos biológicos del Mar Negro, como es la pesca ilegal. La confiscación se ha realizado en base al interés general.

A continuación, el TEDH analiza si la interferencia ha implicado un equilibrio justo entre el interés general y el derecho de propiedad del demandante.

En primer lugar, el TEDH resalta que el demandante ha tenido ocasión de defender sus derechos de una manera contradictoria en el segundo proceso abierto, específicamente en torno a la cuestión de la confiscación de la embarcación. No hay nada que sugiera que se haya realizado una errónea valoración de la prueba.

Además, los tribunales han realizado una cuidadosa ponderación de los intereses en cuestión, refiriéndose a la gravedad de la infracción cometida. La confiscación tampoco ha supuesto una carga excesiva para el demandante, quien no ha probado ante los tribunales el valor de la embarcación o su alegación de que el dinero obtenido con su alquiler era su único ingreso económico.

Por todo ello, el TEDH considera que no ha habido una violación del art. 1 del protocolo nº 1.

6. LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES

- Sentencia *Cordella y otros c. Italia*, de 24 de enero de 2019.
- Decisión de Inadmisión *Nicolae PODELEAN c. Rumanía*, de 26 de febrero de 2019.
- Sentencia *Dimopoulos c. Turquía*, de 2 de abril de 2019.
- Sentencia *Sine Tsaggarakis A.E.E. c. Grecia*, de 23 de mayo de 2019.
- Decisión de Inadmisión *Radmila TOLIĆ y otros c. Croacia*, de 4 de junio de 2019.

- Decisión de Inadmisión Comunidad Religiosa de los Testigos de Jehová del Distrito Kryvyi Rih's Ternivsky c. Ucrania, de 3 de septiembre de 2019.
- Sentencia *Margulev c. Rusia*, de 8 de octubre de 2019.
- Decisión de Inadmisión *Pantelidou c. Grecia*, de 10 de octubre de 2019.
- Sentencia *Kožul y Otros c. Bosnia y Herzegovina*, de 22 de octubre de 2019.
- Decisión de Inadmisión *Inita VECBAŠTIKA y Otros c. Letonia*, de 19 de noviembre de 2019.
- Sentencia *Yaşar c. Rumanía*, de 26 de noviembre de 2019.
- Decisión de Inadmisión Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft y Otros c. Suiza, de 5 de diciembre de 2019.

TJUE 2019: Retos planteados por los residuos: concepto, traslado y tratamiento, y otras pautas interpretativas del Derecho de la Unión

M^a DEL CARMEN DE GUERRERO MANSO

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. RETOS PLANTEADOS POR LOS RESIDUOS: CONCEPTO, TRASLADO Y TRATAMIENTO. 2.1. Calificación de los residuos como peligrosos en el caso de “códigos espejo” cuando existan dudas sobre su peligrosidad. 2.2. Interpretación y aplicación práctica del principio de jerarquía de residuos: instalación de incineradoras, tratamiento de los residuos y fin de la condición de residuo. 2.3. ¿Cómo ha de interpretarse el concepto de “traslado de residuos” y su relación con el traslado de subproductos animales, bienes devueltos por los consumidores o bienes descatalogados? 2.4. Nueva condena por incumplimiento de la directiva de vertederos e inadmisibilidad de un recurso de incumplimiento sobre los planes de gestión de residuos. 3. ¿ES POSIBLE APLICAR EL ARRESTO COMO MEDIO DE EJECUCIÓN FORZOSA PARA QUE SE CUMPLAN LAS MEDIDAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA? 4. LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR ANTE DETERMINADA CONCENTRACIÓN EN EL AGUA DE NITRATOS PROCEDENTES DE FUENTES AGRARIAS. 5. MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE TARIFAS DE INCENTIVACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA A PARTIR DE INSTALACIONES SOLARES FOTOVOLTAICAS. 6. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y SU EXCEPCIÓN POR RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS PÚBLICO DE PRIMER ORDEN.

RESUMEN: Durante el año 2019 el TJUE ha dictado 34 sentencias en materia de medio ambiente. En ellas el Tribunal responde a diversas cuestiones planteadas por los tribunales nacionales en relación al concepto de residuo y la aplicación de códigos espejo, el principio de jerarquía de residuos y el traslado de los mismos; la posibilidad de aplicar el arresto como medida para lograr la ejecución de medidas de protección de la calidad del aire, la legitimación en casos de contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias, la modificación del sistema de tarifas incentivadas en la producción de energía renovable y la excepción de la evaluación de impacto ambiental por razones imperiosas de interés público de primer orden. Todo ello con el claro objetivo de establecer el marco más adecuado de protección del medio ambiente.

ABSTRACT: In 2019 the Court of Justice of the European Union issued 34 judgments on environmental matters. In them, the Court responds to various questions raised by national courts concerning the concept of waste and the application of mirror codes, the principle of the hierarchy of waste and the shipment of waste; the possibility of applying arrest as a measure to achieve the implementation of measures to protect air quality, the legitimacy in cases of water pollution by nitrates from agricultural sources, the modification of the system of incentivised tariffs in the production of renewable energy and the exception from environmental impact assessment for overriding reasons of overriding public interest. All this with the clear objective of establishing the most appropriate framework for environmental protection.

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

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

1. VALORACIÓN GENERAL

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE o el Tribunal) ostenta la doble función esencial de garantizar la correcta interpretación del Derecho de la Unión y su aplicación homogénea en todos los Estados miembros, y de supervisar el cumplimiento de dichas normas. La gran variedad de Directivas y Reglamentos aprobados en materia medioambiental tiene como consecuencia que el Tribunal se pronuncie cada año sobre un amplio elenco de aspectos, ya sea con carácter previo al pronunciamiento de un juez nacional con la finalidad de exponer la correcta interpretación de una norma; para enjuiciar el correcto cumplimiento por parte de los Estados miembros de

las obligaciones que les incumben de acuerdo con los Tratados o, incluso, para determinar si un Estado que haya sido previamente condenado por incumplimiento ha ejecutado correctamente esa sentencia y, en consecuencia, ha adoptado las medidas que se le exigían.

Durante 2019, el TJUE ha dictado 34 sentencias en materia de medio ambiente, disponibles a través del propio [buscador de jurisprudencia del Tribunal](#). Como es habitual, la mayoría de ellas responden a peticiones de decisión prejudicial planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), sobre la interpretación o validez del Derecho europeo y la adecuación de la normativa nacional a las previsiones de la legislación europea. El siguiente grupo de sentencias (10) son las que resuelven procedimientos de infracción incoados por la Comisión ante el incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, tras emitir un dictamen motivado al respecto y haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones sin que se haya atendido a ese dictamen en el plazo determinado por la Comisión (artículo 258 TFUE). Otra sentencia resuelve el recurso planteado por la Comisión ante el TJUE por considerar que un Estado miembro (Irlanda) no ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de una sentencia previa condenatoria, conforme a lo establecido en el artículo 260 TFUE. Junto a ellas, este año el TJUE ha resuelto tres recursos de casación y un recurso de anulación.

Resulta imposible analizar en detalle el contenido de todas y cada una de las sentencias del Tribunal en el limitado margen de este trabajo. Además, dicho análisis carecería de sentido. Es mucho más útil exponer exclusivamente los pronunciamientos que contienen aportaciones novedosas o materias tratadas con menos frecuencia por el Tribunal. Por ese motivo, este año hemos optado por analizar las múltiples sentencias relacionadas con los residuos. Efectivamente, se trata de uno de los retos ambientales a los que se enfrentan los Estados miembros y su problemática es compleja ya que abarca aspectos tan variados como el propio concepto de residuo, su traslado o su tratamiento. Además de este amplio número de resoluciones, mencionaremos por su importancia y novedad la posibilidad de proceder al arresto coercitivo de los titulares de poderes públicos como medida de ejecución forzosa para el cumplimiento de las exigencias ambientales, la legitimación para actuar ante determinadas concentraciones de nitratos en el agua y su relación con la existencia de un derecho subjetivo afectado, la posibilidad de modificar el sistema de apoyo económico a la producción de energía eléctrica a partir de instalaciones solares fotovoltaicas y si la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden puede eximir de la realización de una evaluación de impacto ambiental previa de un proyecto.

Tal selección nos obliga a dejar de lado otras sentencias que resuelven cuestiones prejudiciales aplicando doctrina reiterada del Tribunal o con menor aportación novedosa. Por ejemplo, sobre la aplicación de la evaluación de impacto ambiental en determinados planes y programas en relación a los objetivos de conservación para la Red Natura 2000 (C-321/18, ECLI:EU:C:2019:484) o zonas especiales de conservación (C-43/18, ECLI:EU:C:2019:483); sobre la verdadera información y participación del público interesado en la toma de decisiones en procedimientos de evaluación de impacto ambiental (C-280/18, ECLI:EU:C:2019:928); sobre la interpretación restrictiva de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (C-628/18, ECLI:EU:C:2019:518), o sobre la posibilidad de imponer un canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias, compatible con el principio de que quien contamina paga y de no discriminación y sin que se produzca un falseamiento de la competencia, ya que no se trata de un canon medioambiental, sino recaudatorio (C-105 a 113/18, ECLI:EU:C:2019:934). Otras sentencias aclaran la forma en la que se deben llevar a cabo los controles para conocer el cumplimiento de las directivas, como por ejemplo, en relación a la calidad del aire (C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533) se concluye que las mediciones se deben realizar sobre la ubicación de los puntos de muestreo, que estará sometida a control y fundamentada científicamente, y que para declarar la superación de un valor límite será suficiente el registro en cualquiera de los puntos de muestreo. También realiza este año el TJUE (C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851) una interpretación restrictiva basada en requisitos exhaustivos y justificados de la excepción contenida en el artículo 16.1 de la Directiva de hábitats, contraria a la autorización de la caza de 7 lobos (especie gravemente amenazada en Finlandia).

En relación a las sentencias por incumplimiento, baste por ahora con apuntar que el Estado miembro que más veces ha sido condenado este año ha sido Italia (con 3 condenas), seguido por Irlanda, que suma una sentencia por incumplimiento de las normas de recogida y tratamiento de aguas residuales urbanas con otra por incumplimiento de una sentencia anterior en relación a la evaluación ambiental de un parque eólico. La condena de este año al Reino de España (C-556/18, ECLI:EU:C:2019:785) vino motivada por la falta de adopción, publicación y transmisión a la Comisión Europea de los planes hidrológicos de cuenca revisados y autorizados de las islas Canarias. Cabe recalcar que el TJUE recuerda que un Estado miembro no puede invocar su propio retraso en ejecutar una obligación fijada por una directiva, como pretendía España, para justificar el cumplimiento tardío de otra obligación impuesta en la misma directiva.

2. RETOS PLANTEADOS POR LOS RESIDUOS: CONCEPTO, TRASLADO Y TRATAMIENTO

Junto a las materias que podemos denominar “tradicionales” en los pronunciamientos del Tribunal, como el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la delimitación del concepto “planes y programas” de la Directiva de evaluación ambiental estratégica, la adecuación de las medidas adoptadas para limitar los valores de dióxido de nitrógeno en determinadas zonas, la correcta designación de los lugares de interés comunitario, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia y otras materias tratadas por el Tribunal, en 2019 existe un gran número de sentencias sobre residuos.

El TJUE se ha pronunciado sobre la interpretación y aplicación del Reglamento (CE) n° 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (en adelante Reglamento de traslados de residuos); el Reglamento (CE) n° 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1774/2002 (en adelante Reglamento sobre subproductos animales); la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (en adelante Directiva de vertederos); la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (en adelante, Directiva sobre residuos); y la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

2.1. CALIFICACIÓN DE LOS RESIDUOS COMO PELIGROSOS EN EL CASO DE “CÓDIGOS ESPEJO” CUANDO EXISTAN DUDAS SOBRE SU PELIGROSIDAD

El TJUE se ha pronunciado por primera vez sobre los criterios de clasificación de los residuos con los llamados “códigos espejo”, es decir, aquellos residuos a los que se puede asignar tanto el código correspondiente a un residuo peligroso como uno que corresponda a un residuo no peligroso. Se trata de la sentencia de 28 de marzo, Sala Décima (C-487/17 a C-489/17, ECLI:EU:C:2019:270) que responde a diversas cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo de Casación de Italia en el contexto de tres procedimientos penales incoados contra varios particulares acusados de tráfico ilegal de residuos. Se sospecha que los inculpados, en sus respectivas condiciones de gestores de vertederos, sociedades de recogida y de producción

de residuos, así como sociedades encargadas de efectuar los análisis químicos de los residuos, atribuyeron a unos residuos a los que correspondían “códigos espejo” códigos correspondientes a residuos no peligrosos con base en unos análisis químicos parciales y no exhaustivos, y posteriormente los trataron en vertederos para residuos no peligrosos.

El Tribunal remitente quiere saber si, conforme a la Directiva sobre residuos (anexo III) y el anexo de la Lista Europea de Residuos (Decisión 2000/532), el poseedor de un residuo susceptible de clasificarse con un código espejo está obligado a investigar si contiene sustancias peligrosas y, en caso de respuesta afirmativa, con qué grado de determinación y según qué métodos debe llevar a cabo dicha investigación. Además se pregunta si, conforme al principio de cautela, deberá clasificarse como residuo peligroso cuando existan dudas sobre las características de peligrosidad del residuo que puede clasificarse con códigos espejo o cuando no sea posible determinar con certeza que no existen sustancias peligrosas en el residuo.

El TJUE concluye que el poseedor del residuo deberá determinar la composición del residuo e investigar si contiene las sustancias peligrosas que razonablemente puedan estar presentes en él, utilizando para ello métodos de toma de muestras, análisis químicos y ensayos de los establecidos en el Reglamento REACH o cualquier otro reconocido a nivel internacional.

Respecto al principio de cautela, el Tribunal afirma que efectivamente, se deberá clasificar el residuo como peligroso si tras hacer una evaluación completa de los riesgos no puede determinarse si existen sustancias peligrosas en el residuo o no pueden evaluarse sus características de peligrosidad.

2.2. INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN PRÁCTICA DEL PRINCIPIO DE JERARQUÍA DE RESIDUOS: INSTALACIÓN DE INCINERADORAS, TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS Y FIN DE LA CONDICIÓN DE RESIDUO

Son varias las ocasiones en las que el TJUE ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación y aplicación práctica del principio de jerarquía de residuos: prevención, reutilización, reciclado, valorización o eliminación de los residuos.

La primera que vamos a analizar es la sentencia de 8 de mayo, (Sala Sexta, C-305/18, ECLI:EU:C:2019:384). En ella el Tribunal responde a la petición de decisión prejudicial presentada en el contexto de un litigio entre dos asociaciones de defensa del medio ambiente (Verdi Ambiente e Società y Movimento Legge Rifiuti Zero per l’Economia Circolare) y la Presidencia del Consejo de Ministros de Italia. Las asociaciones interpusieron un recurso para anular un decreto del Consejo de Ministros relativo a la determinación de la

capacidad total de tratamiento de las instalaciones de incineración de residuos urbanos y asimilables en funcionamiento o autorizadas a nivel nacional, así como a la determinación de las necesidades residuales que se han de cubrir mediante la construcción de instalaciones de incineración con valorización de residuos urbanos y asimilables.

El primero de los motivos fundamentales en los que se basa la petición de anulación es la violación del principio de «jerarquía de residuos» (artículos 4 y 13 de la Directiva sobre residuos). En este sentido, las asociaciones argumentan que la incineración de residuos se puede utilizar, exclusivamente, como último recurso, cuando no sea posible recurrir a técnicas de valorización o de reciclaje. Sin embargo, el Decreto califica las instalaciones de incineración como «infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente». En segundo lugar, argumentan que se ha infringido la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (en adelante Directiva EAE), ya que el Decreto se aprobó sin que se realizara una evaluación previa de su impacto ambiental.

En este contexto, el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio consideró necesario que el TJUE se pronunciara sobre si es contraria al principio de «jerarquía de residuos» la calificación de instalaciones de incineración de residuos como «infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente» (calificación que no otorga a las instalaciones destinadas al tratamiento de residuos para su reciclado y reutilización).

El TJUE recuerda que la jerarquía de residuos constituye un objetivo, de manera que deja margen de apreciación a los Estados miembros para adoptar las medidas que proporcionen el mejor resultado medioambiental global. Esto puede suponer que determinados flujos de residuos se aparten de la jerarquía, siempre que esté justificado por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de generación y de la gestión de dichos residuos.

Junto a ello, el artículo 13 de la Directiva de residuos obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe alcanzarse: asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente y, en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo ni para la fauna y la flora; pero les deja un margen de apreciación en la evaluación de la necesidad de tales medidas.

Es preciso tener en cuenta que la calificación de las instalaciones de incineración como infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente no significa que se otorgue la misma calificación a las operaciones de tratamiento de residuos que se realizan en ellas y, en

consecuencia, se les otorgue prioridad sobre otras operaciones de prevención y de gestión de residuos. Además, en este caso el Gobierno italiano argumenta que la mencionada calificación tiene como objeto racionalizar y facilitar la tramitación del procedimiento de autorización para subsanar la inexistencia de una red nacional de gestión de residuos, como se ha declarado en reiteradas ocasiones por el TJUE (asuntos C-135/05, C-82/06, C-297/08, C-323/13, C-196/13 y C-653/13, a los que hay que añadir una nueva condena por incumplimiento este año, asunto C-498/17). Es decir, que responde a la obligación establecida en el artículo 260.1 TFUE de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de las sentencias del Tribunal.

En consecuencia, el TJUE afirma que no es contraria al principio de jerarquía de residuos la calificación de instalaciones de incineración de residuos como «infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente», siempre que dicha calificación sea conforme con las disposiciones de la Directiva de residuos que establecen obligaciones más específicas.

En relación a la segunda cuestión prejudicial, el TJUE responde que el Decreto controvertido en el litigio principal, que aumenta la capacidad de las instalaciones de incineración de residuos existentes y prevé la creación de nuevas instalaciones de esta naturaleza, puede considerarse comprendido en el concepto de «planes y programas» que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente de la Directiva EAE y, en consecuencia, debe ser objeto de una evaluación medioambiental previa.

Una de las cuestiones que plantean cierta complejidad en materia de residuos es la determinación del momento en el que una sustancia deja de ser un residuo. Esta cuestión se la planteó al TJUE el Tribunal de Apelación de Tallin (Estonia), en el marco de un litigio entre una empresa (Tallinna Vesi AS) y la Agencia de Medio Ambiente respecto a dos decisiones sobre la valorización de residuos, por las que rechazó constatar el fin de la condición de residuo de lodos de depuración sometidos a tratamiento de valorización. El TJUE debía responder si era conforme al artículo 6.4 de la Directiva de residuos una normativa nacional que, ante la ausencia de normas europeas, establece los criterios para establecer el fin de la condición de residuo y, en ese caso, si un poseedor de residuos podía exigir que la autoridad competente del Estado miembro o un órgano jurisdiccional del mismo constatare el fin de la condición de residuo conforme a la jurisprudencia del TJUE.

El Tribunal, en su sentencia de 28 de marzo, (Sala Segunda, C-60/18, ECLI:EU:C:2019:264), recuerda el concepto de residuo establecido en la Directiva y constata que la Comisión no ha adoptado criterios específicos que permitan determinar el fin de la condición de residuo de los lodos de depuración

que se sometan a un tratamiento de valorización. Esta indeterminación permite a los Estados miembros tanto adoptar decisiones en casos individuales, especialmente previa solicitud presentada por los poseedores de la sustancia o del objeto calificado de residuo, como adoptar una norma o una reglamentación técnica para una determinada categoría o tipo de residuos y notificárselo a la Comisión. Se trata de una acción de carácter facultativo, de manera que el Estado miembro también puede considerar que determinados residuos no pueden dejar de serlo y renunciar a adoptar una normativa sobre el fin de su condición de residuo, siempre y cuando esto no obste la consecución de los objetivos de la Directiva de residuos, entre los que se encuentra el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos o su valorización a fin de preservar los recursos naturales y permitir el establecimiento de una economía circular.

En el caso del litigio principal, la valorización de los lodos de depuración implica determinados riesgos para el medio ambiente y para la salud humana, en particular los relacionados con la presencia de sustancias peligrosas. Por este motivo, Estonia puede optar por no constatar el fin de la condición de residuo de dichos lodos o por no elaborar ninguna norma cuyo cumplimiento lleve a poner fin a su condición de residuo; y un poseedor de residuos, en este caso la empresa, no puede exigir que la autoridad competente del Estado miembro o un órgano jurisdiccional del Estado miembro constate el fin de la condición de residuo.

El 24 de octubre (Sala Segunda, C-212/18, ECLI:EU:C:2019:898), el TJUE respondió otra cuestión prejudicial planteada sobre el concepto de residuo y cuándo pierde esa condición (artículo 6, apartados 1 y 4 de la Directiva de residuos y artículo 13.1 de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, en adelante Directiva de energías renovables). De la misma manera que en la sentencia anterior, la cual es reiteradamente mencionada en ésta, no se habían aprobado normas europeas que establecieran los criterios para determinar cuándo los aceites vegetales usados dejan de ser residuos, de manera que cada Estado miembro tiene la potestad de decidirlo, caso por caso y, de ser así, debe notificar a la Comisión las normas y reglas técnicas adoptadas a ese respecto.

El asunto litigioso, del que eran parte Prato Nevoso Termo Energy Srl y la Provincia de Cúneo (Italia) y ARPA Piemonte, versaba sobre la desestimación de una autorización para sustituir, como fuente de alimentación de su central de producción de energía térmica y eléctrica, el metano por un biolíquido, en concreto un aceite vegetal, derivado de la recolección y del tratamiento químico de aceites de fritura usados, de residuos de refinado de aceites vegetales y de residuos de lavado de los depósitos donde se almacenaban.

La conclusión a la que llega el TJUE, mediante una interpretación restrictiva fundamentada en el principio de precaución, es que el artículo 6, apartados 1 y 4, de la Directiva de residuos y el artículo 13.1 de la Directiva de energías renovables, leídos conjuntamente, no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual debe denegarse la solicitud de autorización para sustituir el metano por una sustancia derivada del tratamiento químico de aceites vegetales usados, como fuente de alimentación de una instalación destinada a la producción de energía eléctrica que produce emisiones atmosféricas. Eso es así porque dicha sustancia no ha sido incluida en la lista de categorías de combustibles procedentes de la biomasa autorizadas a tal efecto y a que esa lista solo puede modificarse mediante un decreto ministerial cuyo procedimiento de adopción no está coordinado con el procedimiento administrativo de autorización de la utilización de esa sustancia como combustible. El motivo de ello es que el Estado miembro ha podido considerar, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, que no queda demostrado que la utilización del aceite vegetal cumpla, en esas circunstancias, los requisitos exigidos en el artículo 6.1 de la Directiva de residuos y, en particular, carezca de posible efecto adverso alguno sobre el medio ambiente y la salud humana.

También versa sobre el concepto de residuo y su necesidad de tratamiento la sentencia del TJUE de 2 de mayo (Sala Octava, C-250/18, ECLI:EU:C:2019:343), que condena por incumplimiento de la Directiva de residuos a la República de Croacia.

En primer lugar, el TJUE considera que dicho Estado miembro no había probado que los granulados de piedra o la escoria del litigio principal respondieran a la noción de «subproducto» del artículo 5.1 de la Directiva de residuos, ya que solo se prevé su utilización en el contexto de un futuro proyecto de renovación y reconstrucción del aeropuerto. Sin embargo, esa utilización no es segura y, en todo caso, requeriría un almacenamiento sostenible y podría originar daños ambientales que la Directiva pretende limitar.

En segundo lugar, la República Checa no había adoptado las medidas necesarias para garantizar que la gestión de las escorias en cuestión, depositadas en un vertedero, se llevara a cabo de manera que no pusiera en peligro la salud humana y no perjudicara el medio ambiente, tal y como se establece en el artículo 13.1 de la Directiva.

En tercer lugar, el Tribunal concluye que tampoco se habían adoptado las medidas necesarias para que, conforme al artículo 15.1 de la Directiva, el poseedor de los residuos depositados en el vertedero los tratara él mismo o los hiciera tratar por un comerciante, un establecimiento o una empresa que efectúe operaciones de tratamiento de residuos o por un recolector de residuos público o privado.

2.3. ¿CÓMO HA DE INTERPRETARSE EL CONCEPTO DE «TRASLADO DE RESIDUOS» Y SU RELACIÓN CON EL TRASLADO DE SUBPRODUCTOS ANIMALES, BIENES DEVUELTOS POR LOS CONSUMIDORES O BIENES DESCATALOGADOS?

El TJUE, en su labor interpretativa, se pronunció en tres ocasiones durante 2019 sobre los conceptos de residuo y traslado de residuos conforme al Reglamento n° 1013/2006. La primera vez, en relación a los residuos generados a bordo de un buque por una avería del mismo, la segunda acerca del traslado de subproductos animales, y la tercera en relación a bienes devueltos por consumidores o retirados de la gama de productos del vendedor. Además también resolvió un recurso de incumplimiento en aplicación del mencionado Reglamento de traslado de residuos. Veamos estos pronunciamientos.

La primera de las sentencias de 2019 en las que el TJUE se pronunció sobre la interpretación del concepto «traslado de residuos» contenido en el artículo 1.3, letra b), del Reglamento fue la de 16 de mayo (Sala Quinta, C-689/17, ECLI:EU:C:2019:420). Dicha sentencia respondió a una cuestión prejudicial planteada en el contexto de una reclamación de daños y perjuicios iniciado por la sociedad titular de un buque alemán (MSC Flaminia) contra el *Land* de Baja Sajonia (Alemania) por obligarle a tramitar un procedimiento de notificación sobre el transporte de residuos generados a bordo del buque (chatarra y aguas de extinción contaminadas con lodos y residuos de carga) a raíz de un incendio.

La cuestión planteada al TJUE por el Tribunal alemán es si para trasladar de Alemania a Rumanía los residuos generados por el incendio era necesario el procedimiento de notificación con arreglo al artículo 3.1 del Reglamento de traslado de residuos o si, por el contrario, era aplicable la excepción establecida en el artículo 1.3, letra b) de dicho Reglamento, al tratarse de residuos generados a bordo de un buque.

El TJUE, en primer lugar, establece que efectivamente se trata de residuos en el sentido del artículo 2.1 del Reglamento y que el artículo 1.3.b) excluye de su ámbito de aplicación los residuos generados a bordo de vehículos, trenes, aviones y buques hasta que dichos residuos se hayan descargado con el fin de ser valorizados o eliminados, por lo que no les habría sido aplicable el Reglamento hasta el momento en el que fueran retirados del buque.

Posteriormente, el Tribunal analiza el tenor literal del precepto, el sentido habitual de las expresiones utilizadas y su contexto, y llega a la conclusión de que se trata de residuos generados a bordo del buque cuando navegaba en alta mar, por lo que el Reglamento de traslado de residuos no resulta aplicable en

este caso hasta el momento en que se descarguen para su valorización o eliminación. No obstante, el Tribunal pone de relieve que la excepción establecida en el artículo 1.3. b) del Reglamento no puede aplicarse en caso de abuso por parte de los responsables del buque, tales como conductas que pretendan demorar, de forma excesiva e injustificada, la descarga de los residuos para su valorización o eliminación. A este respecto, la demora debería apreciarse atendiendo, en especial, a la naturaleza de esos residuos y a la gravedad del peligro que supongan para el medio ambiente y la salud humana.

Una semana más tarde, el 23 de mayo, la Sala Quinta del TJUE volvió a pronunciarse sobre la interpretación del Reglamento de traslado de residuos (C-634/17, ECLI:EU:C:2019:443). El Tribunal contestó la petición de decisión prejudicial planteada en el contexto de un litigio entre ReFood GmbH & Co. KG (empresa de traslado de restos alimentarios y de mesa, incluidos los subproductos animales) y la Cámara de Agricultura de la Baja Sajonia (Alemania), en relación con la legalidad de un traslado de subproductos animales desde los Países Bajos con destino a Alemania, donde debían ser transformados para ser objeto de valorización en una planta de biogás situada también en Alemania.

La cuestión controvertida es si el traslado de los mencionados subproductos animales está comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento de traslado de residuos, o si, por el contrario, cabe entender de su artículo 1.3, letra d), que está excluido de su ámbito de aplicación cualquier traslado que sea materia del Reglamento sobre subproductos animales o únicamente algunos de esos traslados, de acuerdo con los requisitos específicos impuestos en este último Reglamento.

Uno de los aspectos interesantes apuntados por el TJUE en la resolución de esta cuestión prejudicial es el problema que generan las diversas versiones lingüísticas de las normas europeas. Así, mientras en la versión alemana, el artículo 48.2 del Reglamento sobre subproductos animales hace referencia a la petición de «autorización» contemplada en el apartado 1 de dicho artículo, las versiones en griego, inglés, francés, italiano y neerlandés, solo aluden a «formatos para las solicitudes». En este sentido, el Tribunal recuerda su reiterada jurisprudencia conforme a la cual en el caso de que existan discrepancias entre diversas versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión, la formulación utilizada en una de esas versiones no puede constituir la única base para interpretar dicha disposición ni puede ser reconocida con carácter prioritario o gozar de prioridad frente a otras versiones lingüísticas.

Por otro lado, el Tribunal expone que no puede pasarse por alto el criterio lógico establecido en el Reglamento de traslado de subproductos animales, que

establece normas proporcionadas respecto a la peligrosidad del transporte de las distintas categorías de subproductos animales y menos estrictas que las establecidas en el Reglamento de traslado de residuos ya que, con carácter general, los riesgos son menores. En consecuencia, concluye que los traslados de subproductos animales están excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento de traslado de residuos, salvo en los supuestos en los que el Reglamento de traslado de subproductos animales establezca de forma expresa la aplicación del primero.

Finalmente, en su sentencia de 4 de julio (Sala Segunda, C-624/17, ECLI:EU:C:2019:564) el TJUE responde a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Apelación de La Haya (Países Bajos) en el marco de un procedimiento penal contra la empresa Tronex BV, mayorista de restos de existencias de artículos electrónicos, acusada de trasladar residuos hasta Tanzania incumpliendo lo dispuesto en el Reglamento de traslado de residuos. Los mencionados artículos, comprados por 2 396,01 euros por Tronex BV, eran hervidores eléctricos, planchas a vapor, ventiladores y maquinillas de afeitar, la mayoría de ellos en su embalaje original. Entre dichos aparatos había algunos devueltos por los consumidores al amparo de la garantía del producto correspondiente, otros habían sido retirados de la gama de productos del vendedor a raíz de un cambio en la misma y un tercer grupo eran defectuosos.

La cuestión planteada en este asunto es, esencialmente, si el traslado de los aparatos mencionados debe considerarse un «traslado de residuos» en el sentido del artículo 1.1 del Reglamento de traslado de residuos, en relación con su artículo 2.1, y con el artículo 3.1 de la Directiva de residuos.

El Tribunal recuerda reiterada jurisprudencia sobre la calificación de «residuo» y su vinculación con el comportamiento del poseedor y el significado del término «desprenderse», que puede englobar la «eliminación» y la «valoración». Recuerda también que los términos «residuo» y «desprenderse» deben interpretarse de manera amplia y deben tener en cuenta el conjunto de las circunstancias de cada caso, tales como que el objeto no haya dejado de tener utilidad para su poseedor, de manera que constituya una carga de la que procure desprenderse, en cuyo caso existe un riesgo de que el poseedor se desprenda del objeto o de la sustancia de una manera que pueda ser perjudicial para el medio ambiente, procediendo a su abandono, o a su vertido o eliminación de manera incontrolada.

La conclusión a la que llega finalmente el Tribunal es que debe considerarse «traslado de residuos» el de los aparatos que fueron devueltos por los consumidores o por el comerciante a su proveedor, siempre que no se haya comprobado previamente su buen funcionamiento o no estén correctamente protegidos contra los daños vinculados al transporte. Sin embargo, no se deben

considerar residuos los aparatos que hayan dejado de formar parte de la gama de productos del vendedor y se encuentren en su embalaje original sin abrir, salvo que existan indicios de que efectivamente se trata de residuos.

El 14 de marzo el TJUE (Sala Primera, C-399/17, ECLI:EU:C:2019:200) resolvió un recurso por incumplimiento del Reglamento de traslado de residuos interpuesto por la Comisión Europea contra la República Checa, al negarse a garantizar el retorno de la mezcla TPS-NOLO o Geobal trasladada hasta Katowice (Polonia). La República Checa afirma que el Geobal se produce a partir de residuos procedentes de una antigua actividad de refinado de petróleo, pero mediante su mezcla con el polvo de carbono y el óxido de calcio pierde su carácter de residuo, de manera que cuando se produjo el contrato de venta con el importador polaco podía utilizarse como combustible en las cementeras polacas.

El TJUE rechaza la pretensión de la Comisión por motivos procesales: falta de prueba suficiente del carácter de residuo del Geobal, de manera que no puede dictaminarse que se tratara de un traslado de residuos en el sentido del Reglamento ni, por lo tanto, puede establecerse que la República Checa incumpliera las obligaciones de dicha norma. Según el Tribunal, resulta insuficiente la presunción del artículo 28 del Reglamento, conforme a la cual se tratará de un residuo cuando las autoridades competentes de expedición y destino discrepen acerca de si el objeto del traslado debe calificarse como residuo, tal y como sucede en el litigio.

Sin embargo, más allá de la conclusión, interesa destacar la síntesis de la doctrina consolidada del TJUE sobre el concepto de residuo y la imposibilidad de basarse en una mera presunción para aportar la prueba de un incumplimiento y condenar a un Estado miembro. Es decir, para determinar si cierta sustancia es un residuo, habrá que atender a la definición de residuo (artículo 2.1 del Reglamento) y su remisión al anexo I que tiene carácter ilustrativo pero no exhaustivo y al conjunto de circunstancias de cada caso, fundamentalmente el comportamiento del poseedor de la sustancia (intención u obligación de desprenderse de la misma), la fecha del traslado, el significado del término "desprenderse", el origen y composición del producto y el registro de la sustancia con arreglo al Reglamento REACH.

2.4. NUEVA CONDENA POR INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE VERTEDEROS E INADMISIBILIDAD DE UN RECURSO DE INCUMPLIMIENTO SOBRE LOS PLANES DE GESTIÓN DE RESIDUOS

Pese al tiempo que ha transcurrido desde la entrada en vigor de la Directiva de vertederos y el amplio plazo otorgado a los Estados miembros para

cumplir sus disposiciones (hasta el 16 de julio de 2009), siguen siendo constantes los incumplimientos por parte de éstos y, en consecuencia, las condenas por parte del TJUE. El año pasado el Tribunal condenó a Rumanía por no adoptar las medidas necesarias para proceder lo antes posible al cierre de 68 vertederos que no habían obtenido la autorización para seguir funcionando y a Eslovenia por no haber adoptado las medidas para cerrar 20 vertederos ni haber adecuado otro a las exigencias de la Directiva. Este año la condena ha recaído contra la República Italiana (21 de marzo, Sala Quinta, C-498/17, ECLI:EU:C:2019:243) por los mismos motivos: no haber adoptado todas las medidas necesarias para cerrar lo antes posible 37 vertederos que no habían obtenido la autorización para continuar sus actividades y no haber adoptado las medidas necesarias para adaptar otros 7 vertederos que habían obtenido autorización para continuar su funcionamiento.

Por otro lado, el 5 de diciembre el TJUE (Sala Octava, C-642/18, ECLI:EU:C:2019:1051) declaró la inadmisibilidad de un recurso contra el Reino de España por el incumplimiento de los artículos 30.1 y 33.1 de la Directiva sobre residuos, al no haber revisado los planes de gestión de residuos conforme establece la citada Directiva por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas de Illes Balears y de Canarias y al no haber informado oficialmente a la Comisión Europea de la revisión de tales planes.

En la mencionada sentencia, el Tribunal constata que la Comisión aplica de manera equivocada el *dies a quo* para el cumplimiento por parte del Reino de España de los plazos de aprobación y revisión de los planes de gestión de residuos. Efectivamente, el artículo 30.1 de la Directiva de residuos establece que los Estados miembros deben asegurarse de que los planes de gestión de residuos se evalúen, como mínimo, cada seis años y se revisen en la forma apropiada. Sin embargo, tal y como expone el Tribunal, dicha obligación solo pudo nacer en la fecha en que expiró el plazo de transposición de la Directiva (el 12 de diciembre de 2010), y no con su entrada en vigor (el 12 de diciembre de 2008). En consecuencia, el plazo de cumplimiento expiró el 12 de diciembre de 2016, pero la Comisión requirió al Reino de España para que pusiera fin al supuesto incumplimiento el 18 de noviembre de ese año, por lo que inició de forma prematura la fase administrativa previa del procedimiento de incumplimiento del artículo 258 TFUE. Por exigencias de seguridad jurídica se inadmite el recurso y se condena en costas a la Comisión Europea.

3. ¿ES POSIBLE APLICAR EL ARRESTO COMO MEDIO DE EJECUCIÓN FORZOSA PARA QUE SE CUMPLAN LAS MEDIDAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA?

La última sentencia de 2019 en materia ambiental del TJUE (19 de diciembre, Gran Sala, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114) resulta muy interesante. La sentencia responde a una situación inusual. El estado federado de Baviera sobrepasó el valor límite de dióxido de nitrógeno (NO₂) establecido por las disposiciones del artículo 13.1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (en adelante Directiva de calidad del aire), puestas en relación con las del anexo XI, sección B, de dicha Directiva. Como resultado de dicho nivel de contaminación, Baviera fue condenada en reiteradas ocasiones por los tribunales alemanes (la primera condena fue de 2012) por incumplimiento de las medidas impuestas, fundamentalmente en lo referente a modificar el plan de acción para la calidad del aire aplicable a la ciudad de Múnich y prohibir la circulación en diversas zonas urbanas de ciertos vehículos diésel. Lo inusual de este caso es que Baviera pagó las multas coercitivas que se le impusieron, pero siguió negándose a cumplir las obligaciones que se le habían impuesto, hasta el punto de que varios de sus representantes, entre ellos su ministro presidente, expresaron públicamente su intención de incumplir las mencionadas obligaciones en lo relativo a las prohibiciones de circulación.

Mediante varias resoluciones de 2018 se impuso a Baviera una nueva multa coercitiva de 4 000 euros, se le volvió a apercibir de la imposición de una multa conminatoria adicional de idéntico importe, pero se desestimó, entre otras, la pretensión de la ONG actora (*Deutsche Umwelthilfe eV*) de que se impusiera un arresto coercitivo a la ministra de Medio Ambiente y Protección de los Consumidores de Baviera o, en su defecto, al ministro presidente de dicho estado federado. El Tribunal alemán considera que cuando el poder ejecutivo manifiesta con tanta claridad su determinación de incumplir determinadas resoluciones judiciales, es evidente que la imposición y liquidación de nuevas multas coercitivas será insuficiente para hacer que modifique su comportamiento. El mismo Tribunal afirma que, si bien un arresto coercitivo podría ser una garantía del cumplimiento de las obligaciones y de las resoluciones judiciales, el Derecho constitucional alemán no permite imponerlo en un caso como este, ya que exige que el objetivo perseguido al aplicar una disposición que sirve de fundamento jurídico a una privación de libertad quede englobado en la intención que perseguía el legislador en el momento en que estableció dicha disposición.

En esta situación, el Tribunal alemán se pregunta si el Derecho de la Unión exige en un caso como éste la imposición de un arresto coercitivo, en cuyo caso los tribunales nacionales no podrían tener en cuenta el obstáculo que supone la jurisprudencia constitucional alemana para adoptar dicha medida. Es decir, se plantea al TJUE si el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea faculta (o incluso obliga) al tribunal nacional competente para imponer un arresto coercitivo a los titulares de una función pública que implica el ejercicio del poder público en una situación caracterizada por la negativa persistente de una autoridad nacional a dar cumplimiento a una resolución judicial que la conmina a ejecutar una obligación clara, precisa e incondicional derivada de la Directiva de calidad del aire. De esta manera se conseguiría respetar la tutela judicial efectiva, prevista en el Convenio de Aarhus, que incluye el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales.

El TJUE concluye que, efectivamente, los Estados miembros están obligados a garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva, máxime en un caso como éste, en el que pelagra la salud de las personas, de manera que el tribunal nacional puede imponer el arresto coercitivo a los titulares del poder público. Sin embargo, el TJUE también recuerda que la tutela judicial efectiva no es un derecho absoluto y puede someterse a restricciones. Por este motivo, para imponer el arresto coercitivo debe existir una base legal en el Derecho interno suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación, y esta limitación al derecho a la libertad debe respetar lo establecido en el artículo 52.1 de la Carta, es decir, debe ser proporcional, necesaria y responder a objetivos de interés general o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

4. LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR ANTE DETERMINADA CONCENTRACIÓN EN EL AGUA DE NITRATOS PROCEDENTES DE FUENTES AGRARIAS

Otra de las sentencias de gran interés en materia ambiental del TJUE en 2019 es la de 3 de octubre (Sala Primera, C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824). El Tribunal responde a una cuestión prejudicial planteada sobre la interpretación del artículo 5, apartados 4 y 5 y del anexo I, letra A.2, de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. El litigio se planteó por la Mancomunidad de Aguas de Burgenland Norte (Austria), un particular y el Municipio de Zillingdorf (Austria) contra una decisión del Ministerio Federal de Sostenibilidad y Turismo austriaco por la que declaró la inadmisibilidad de sus solicitudes de

modificación del Reglamento relativo al Programa de Acción Nitratos 2012, decisión que afectaba a las fuentes de agua que utilizan y que superan el límite de 50mg/l establecido para nitratos.

La resolución desestimatoria del Ministerio se basa en un principio del Derecho austriaco con arreglo al cual una persona física o jurídica solo está legitimada para actuar o para interponer recurso en un procedimiento administrativo o judicial si es titular de los derechos materiales subjetivos cuya violación invoca, por lo que los demandantes del litigio principal no están legitimados.

El TJUE ha reconocido legitimación a ciertas personas en materia de calidad del aire, pero el Tribunal remitente duda si esa jurisprudencia es aplicable también en materia de calidad del agua. A esto se une que resulta complicado determinar el alcance exacto de la obligación de los Estados miembros, ya que no es evidente que el límite de 50mg/l tenga carácter imperativo. Junto a ello, la Directiva 91/676 deja a los Estados miembros cierto margen de apreciación para elegir los medios de elaboración de sus programas de acción y para adoptar medidas adicionales o acciones reforzadas. Además, el Tribunal austriaco considera que no es manifiesta la amenaza para la salud pública, puesto que existen otras normas que garantizan la calidad del agua que se suministra a los consumidores.

En este contexto, el tribunal remitente quiere saber si los demandantes en el litigio principal, que son responsables del suministro de agua o están autorizados para utilizar una fuente, deben disponer de la facultad de exigir a las autoridades nacionales competentes que modifiquen un programa de acción existente o que adopten las medidas adicionales o acciones reforzadas con el fin de obtener una concentración máxima en nitratos de 50 mg/l en cada punto de extracción de agua. Pregunta si el Derecho de la Unión les confiere legitimación para actuar ante las autoridades y los tribunales nacionales, y de ser así con qué requisitos; cuáles son las obligaciones que se derivan concretamente de la Directiva 91/676 y si esas obligaciones pueden ser invocadas directamente por un particular contra las autoridades nacionales competentes.

El TJUE responde que, efectivamente, una persona física o jurídica que disponga de la facultad de extraer y utilizar aguas subterráneas resulta directamente afectada por el hecho de que se sobrepase el límite de 50 mg/l o exista el riesgo de sobrepasarlo, lo que puede generarle molestias (como los gastos de descontaminación) y restringir la facultad de utilización legítima de esas aguas, sin que sea necesario que se ponga en peligro la salud de las personas que deseen recurrir.

El Tribunal también concluye que en los casos en que los nitratos de origen agrario contribuyan significativamente a la contaminación, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas contempladas en el artículo 5, apartados 4 y 5, de la Directiva 91/676 hasta que el contenido en nitratos en las aguas subterráneas sea inferior a 50 mg/l o mientras exista el riesgo de que si no se adoptan tales medidas se sobrepase ese límite.

En el mismo sentido, el TJUE concluye que unas personas físicas y jurídicas tales como los demandantes en el litigio principal deben disponer de la facultad de exigir a las autoridades nacionales competentes que modifiquen un programa de acción existente o que adopten las medidas adicionales o acciones reforzadas contempladas en la Directiva por tanto tiempo como el contenido en nitratos en las aguas subterráneas sobrepase los 50 mg/l o exista el riesgo de que en ausencia de tales medidas los sobrepase, en uno o en varios puntos de medición.

5. MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE TARIFAS DE INCENTIVACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA A PARTIR DE INSTALACIONES SOLARES FOTOVOLTAICAS

La sentencia de 11 de julio (Sala Décima, asuntos acumulados C-180/18, C-286/18 y C-287/18, ECLI:EU:C:2019:605) responde a la cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado de Italia en el marco de los litigios iniciados por Agrenergy y Fusignano Due, empresas titulares de instalaciones solares fotovoltaicas, contra el quinto plan de energía del Ministerio de Desarrollo Económico italiano, que redujo considerablemente los incentivos para la producción de energía eléctrica a partir de ese tipo de instalaciones. Dichas empresas consideraban que tenían derecho a que se les aplicara la tarifa de incentivación establecida en el plan de energía anterior, que era más ventajosa. Alegan que sus instalaciones reunían los requisitos necesarios para beneficiarse de esas medidas de incentivación y sostienen que el quinto plan de energía es contrario a la legislación italiana y a la Directiva 2009/28 de fomento de las energías renovables, y que vulnera el principio de protección de la confianza legítima.

La cuestión planteada por el Consejo de Estado italiano al TJUE es si, a la luz de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, es compatible con el artículo 3.3 de la Directiva 2009/28 una normativa nacional que reduzca o incluso suprima las tarifas de incentivación establecidas anteriormente para la energía producida a partir de las instalaciones solares fotovoltaicas.

El TJUE recuerda su reiterada doctrina conforme a la cual los Estados miembros no están obligados a adoptar sistemas de apoyo económico para fomentar el uso de energía procedente de fuentes renovables, sino que disponen de un margen de apreciación respecto a las medidas que consideren más adecuadas para alcanzar sus objetivos globales nacionales obligatorios. En consecuencia, pueden adoptar, modificar o suprimir sistemas de apoyo, siempre que alcancen sus objetivos.

En el caso de que un Estado miembro decida optar por sistemas de apoyo económico, deberá respetar, como se desprende de la reiterada jurisprudencia del Tribunal, los principios generales del Derecho de la Unión, entre los que figura el de seguridad jurídica, cuyo corolario es el principio de protección de la confianza legítima. Este principio exige que las reglas jurídicas sean claras y precisas y que su aplicación sea previsible para los justiciables, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas.

Será el órgano remitente quien deba examinar si la normativa italiana cumple con los mencionados principios. Sin embargo, el propio TJUE apunta que las disposiciones normativas objeto de controversia en el litigio principal fueron debidamente publicadas, eran suficientemente precisas y las demandantes habían tenido conocimiento de su contenido. En consecuencia, no vulneraron los principios de seguridad jurídica ni protección de la confianza legítima, ya que las disposiciones eran adecuadas para indicar desde un primer momento a los operadores económicos prudentes y diligentes que el sistema de incentivos aplicable a las instalaciones solares fotovoltaicas podía ser adaptado, o incluso suprimido, por las autoridades nacionales a fin de tener en cuenta la evolución de ciertas circunstancias y que, por tanto, no podía existir la certeza de que dicho sistema se mantuviera durante determinado período.

6. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y SU EXCEPCIÓN POR RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS PÚBLICO DE PRIMER ORDEN

Es habitual que el TJUE se pronuncie sobre la interpretación del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante Directiva de hábitats). En muchas ocasiones, tales pronunciamientos se relacionan con la aplicación 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 (en adelante Directiva EIA), y con la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (en adelante Directiva de aves).

Este año no es una excepción y la Gran Sala resolvió una petición de decisión prejudicial que contempla nueve cuestiones sobre dichas normas en una extensa sentencia de 29 de julio (C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622). Dicha petición se originó en el contexto de un litigio entre dos asociaciones belgas para la protección del medio ambiente (Inter-Environnement Wallonie ASBL y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL) y el Consejo de Ministros de Bélgica, en relación con una ley del Reino de Bélgica, de 28 de junio de 2015, mediante la cual se estableció el reinicio de la actividad de una central nuclear que había sido cerrada y se difirió la fecha inicialmente prevista para la desactivación y cese de la producción industrial de electricidad de otra central nuclear en funcionamiento.

Las asociaciones interpusieron un recurso de anulación contra la mencionada ley, que modificó una vez más el calendario de abandono de la energía nuclear fijado por el legislador nacional, difiriendo diez años el plazo fijado para el cese de la producción industrial de electricidad de las centrales, y alegaron que se adoptó incumpliendo las exigencias de evaluación previa que imponen tanto los Convenios de Espoo y de Aarhus como las Directivas EIA, de hábitats y de aves, ya que tal diferimiento implica inversiones importantes y mejoras de seguridad para las centrales nucleares.

Ante estas circunstancias, el Tribunal Constitucional belga decidió suspender el procedimiento y plantear 9 cuestiones prejudiciales al TJUE sobre la interpretación de diversos artículos del Convenio Espoo, el Convenio de Aarhus, y las Directivas EIA, de hábitats y de aves. En esencia se cuestiona si era preciso respetar las exigencias de evaluación previa o si la seguridad de suministro de electricidad del país podría constituir una razón imperiosa de interés general que permitiera establecer excepciones a la aplicación de los Convenios y Directivas o suspender su aplicación. Se pregunta, asimismo, si en el caso de que se incumplan las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión sin que la seguridad de suministro constituya una razón imperiosa de interés general, se podrían mantener los efectos de la Ley de 28 de junio de 2015 con el fin de evitar la inseguridad jurídica y permitir que se satisfagan las obligaciones de evaluación de las repercusiones medioambientales y de participación del público derivadas de los Convenios y las Directivas.

En primer lugar, el TJUE confirma que, según su reiterada jurisprudencia, las inversiones y trabajos de modernización de las centrales afectadas son obras o intervenciones que modifican la realidad física del emplazamiento y pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, por lo que constituyen un «proyecto» en el sentido de la Directiva EIA, y deberán someterse a evaluación de impacto ambiental previa. El Tribunal considera que estas actuaciones tienen una magnitud comparable a la del arranque inicial de las centrales en cuanto al riesgo de repercusiones medioambientales y, por lo

tanto, caben en el punto 24 del anexo I de la Directiva EIA, además de tener efectos transfronterizos, ya que las centrales están ubicadas en las inmediaciones de la frontera de los Países Bajos.

El Tribunal también afirma que es irrelevante para realizar la evaluación ambiental del proyecto el hecho de que la ejecución de las medidas requiera una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales, y que los trabajos ligados a las citadas medidas también deberán ser objeto de evaluación previa si su naturaleza y sus efectos potenciales en el medio ambiente son suficientemente identificables en esta fase, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

Tras ello, el Tribunal analiza si, conforme al artículo 2.4 de la Directiva EIA, podría eximirse de evaluación de impacto ambiental el proyecto por razones ligadas a la seguridad de suministro de electricidad del país. La conclusión a la que llega el TJUE es que dicha exención será posible únicamente en el caso de que se demuestre que el riesgo para la seguridad del suministro es razonablemente probable y que la urgencia del proyecto en cuestión justifica que se prescinda de tal evaluación, y siempre que se cumplan las obligaciones establecidas en el artículo 2.4, párrafo segundo, letras a) a c), de la Directiva EIA. Además, será en todo caso aplicable el artículo 7 de la Directiva relativo a la evaluación de proyectos que tengan efectos transfronterizos, como ocurre en el caso de autos.

El Tribunal responde negativamente a la última cuestión planteada en relación a la Directiva EIA: una normativa nacional como la controvertida no constituye un acto legislativo nacional específico en el sentido del artículo 1.4 de la Directiva y, por lo tanto, no está excluido de su ámbito de aplicación.

En relación a la Directiva de hábitats, el TJUE concluye que las medidas que se pretenden adoptar en las centrales, junto con los trabajos indisociablemente ligados a ellas, constituyen un proyecto distinto, que puede afectar de forma apreciable a un lugar protegido, y está sujeto a las normas de evaluación previa del artículo 6.3 de la Directiva de hábitats.

En relación al artículo 6.4 de la Directiva, el Tribunal afirma que la seguridad de suministro de electricidad de un Estado miembro constituye una razón imperiosa de interés público de primer orden, pero dicha excepción debe interpretarse de manera estricta, tras analizar las repercusiones del plan o proyecto a la luz de los objetivos de conservación del lugar, así como las posibles alternativas menos perjudiciales y las eventuales medidas compensatorias. Si el lugar protegido que puede resultar afectado por un proyecto alberga un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios, en el sentido de la Directiva de hábitats, solo constituirá una razón de seguridad

pública y, por lo tanto, se justificará la realización del proyecto conforme al artículo 6.4 de la Directiva si concurre la necesidad de evitar una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado.

Tras contestar a las cuestiones referidas a las Directivas, el TJUE no ve necesario responder a las planteadas sobre los Convenios de Espoo y de Aarhus.

Finalmente, el Tribunal debe responder a si es posible mantener los efectos de la Ley de 28 de junio de 2015 el tiempo necesario para corregir su eventual ilegalidad. Conforme a reiterada jurisprudencia del TJUE, es posible realizar una evaluación de impacto ambiental posterior a la aprobación de un proyecto para regularizarlo durante su ejecución o incluso una vez finalizado, siempre que se cumpla el doble requisito de que, por un lado, las normas nacionales que permiten esa regularización no ofrezcan a los interesados la oportunidad de eludir las normas del Derecho de la Unión o de verse dispensados de su aplicación y, por otro, que la evaluación efectuada para regularizarla no abarque únicamente el impacto ambiental futuro de ese proyecto, sino que tenga en cuenta también el impacto ambiental ocasionado desde su realización. Esta misma previsión podría aplicarse por analogía a un caso como el controvertido, de evaluación previa de las repercusiones del proyecto de que se trate sobre un lugar protegido. En otro asunto el TJUE también reconoció a un órgano jurisdiccional nacional, caso por caso y con carácter excepcional, la facultad de determinar los efectos de la anulación de una disposición nacional juzgada incompatible con el Derecho de la Unión, siempre que se observaran los requisitos establecidos por la jurisprudencia del TJUE.

En este supuesto, el carácter excepcional proviene de consideraciones imperiosas ligadas a la seguridad de suministro de electricidad del Estado miembro afectado. Se podrá, por lo tanto, mantener los efectos de la Ley controvertida solamente si su anulación o suspensión conlleva una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado a la que no se pudiera hacer frente por otros medios y mediante otras alternativas, en particular en el marco del mercado interior. Corresponderá al órgano jurisdiccional remitente apreciar si existen alternativas para garantizar el suministro eléctrico en su territorio y, en caso contrario, podrá mantener excepcionalmente los efectos de las medidas impugnadas durante el tiempo estrictamente necesario para corregir la ilegalidad.

Italia: transitando hacia la “economía verde” (2016-2019) *

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA. 2.1. La transposición del Derecho eurounidense por medio de las “leyes europeas”. 2.2. La “ley de la *green economy*”. 3. EL CONTENCIOSO EUROUNIDENSE. 4. LAS REGIONES ANTE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL. 5. LOS RETOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL ITALIANA EN EL FUTURO PRÓXIMO.

RESUMEN: Análisis crítico de las políticas públicas ambientales de Italia adoptadas e impulsadas durante el cuatrienio 2016-2019, síntesis exhaustiva de la legislación promulgada (particularmente la llamada “Ley de la Green Economy”) y reseña de la jurisprudencia del TJUE recaída en casos relativos a Italia, así como de los tribunales nacionales. Valoración del impulso a la transición económica en clave ecológica, en pos de una descarbonización de la industria y del sistema de movilidad y transporte, entre otras materias.

ABSTRACT: Critical analysis of the Italian environmental public policies in 2016-2020, thorough review of the legislation enacted (especially the so-called “Green Economy Act”) as well as the case-law issued by the ECJ of the EU upon Italian affairs, and the most outstanding national case-law. Assessment of

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto Bancos de Conservación y otras medidas de protección ambiental, PGC2018-099237-B-I00.

the measures aimed at the environmentally-biased transition (decarbonisation of the industrial, energy and mobility systems), among other topics.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas ambientales italianas. Green economy. Blue economy. Descarbonización. Movilidad eléctrica. Residuos. Plástico. Economía circular.

KEYWORDS: Italian environmental Public policies. Green economy. Blue economy. Decarbonization electric mobility. Waste Management. Plastic.

1. VALORACIÓN GENERAL

Esta crónica examina las políticas ambientales adoptadas en Italia durante el período que media entre la segunda mitad de la XVII y la primera mitad de la XVIII Legislatura, poniendo cierta atención a la evolución de las impulsadas en fases relatadas en anteriores ediciones de este Observatorio.

El año 2016 se abría con un gobierno que venía siendo presidido por Matteo Renzi desde febrero de 2014 pero que, en diciembre, tras el fracaso del referéndum para la reforma constitucional, pasaba a manos del también centroizquierdista Paolo Gentiloni. De resultas de las elecciones generales de marzo de 2018 y tras un intrincado proceso de formación del nuevo gobierno, el independiente Giuseppe Conte tomaba en el mes de junio las riendas de un Consejo de Ministros sustentado por la coalición liderada por Matteo Salvini (Liga) y Luigi Di Maio (Movimiento Cinco Estrellas). El primer gobierno formado por Conte se mantuvo hasta septiembre de 2019, momento en que Salvini dejó de respaldar a un presidente que, como remedio, lograba el apoyo del Partido Democrático para seguir al frente del gobierno, hasta la fecha.

Durante los cuatro gobiernos que se han sucedido en el cuatrienio examinado, que responden en realidad a dos inspiraciones políticas (centroizquierda clásica y derecha postmoderna), dos han sido los altos dirigentes que se han ocupado del negociado ambiental: el hoy centrista-europeísta Gian Luca Galletti (ministro con Renzi y Gentiloni) y Sergio Costa (ministro con Conte, pero que diez años atrás acompañó en el gabinete personal del entonces ministro de centroizquierda Alfonso Pecoraro Scanio).

A pesar de las convulsiones de la política interna, no ha disminuido la tensión aplicada a lograr la compatibilidad con las políticas ambientales

internacionales, como lo demuestra la tempestiva (salvo en el caso del Acuerdo trilateral "RAMOGE") ratificación de diversos instrumentos de Derecho internacional ambiental¹.

Interesa destacar las ambiciones en materia ambiental del primer gobierno Conte (junio de 2018-septiembre de 2019), expresadas en un programa de gobierno algunos de cuyos elementos sectoriales presentan una notable componente ecológica (promoción de una reforma de la Política Agrícola Común que proteja el paisaje y el agua, la agricultura y la pesca a pequeña escala y las producciones locales típicas y tradicionales), y otros se dedican específicamente a la protección del medio ambiente, destacando la preparación del tránsito hacia una economía "verde" y "circular". En este sentido, las prioridades del gobierno italiano se han ubicado en la línea de aumentar la conciencia poblacional sobre los problemas ambientales, aplicar medidas de prevención y mantenimiento del territorio para reducir los riesgos derivados de los deslizamientos de tierra y las inundaciones, mitigar las consecuencias negativas del cambio climático y la contaminación. El reto de la "economía verde" pasa por apoyar la investigación, la innovación y la capacitación para el empleo relacionado con la ecología, para aumentar la competitividad y la sostenibilidad de la industria y reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Por otro lado, el desafío de la "economía circular" implica una gestión de residuos sostenible, basada en el reciclaje y la reutilización, ayudado de un correlativo aumento de la eficiencia energética y de la promoción de la generación de energía distribuida.

Tales aspectos programáticos se han proyectado en cascada hacia los niveles más específicos del gobierno y la administración, por medio de interesantes documentos periódicos de análisis y planificación de las políticas públicas ambientales en el país transalpino ("directrices sobre las prioridades políticas" y "directivas generales para la actividad administrativa y la gestión del Ministerio de medio ambiente y tutela del territorio y del mar" anuales, respectivamente)². Cabe advertir que, una vez asumido el carácter crónico de

¹ Se trata de los siguientes: Acuerdo "RAMOGE", relativo a la protección del medio ambiente marino y costero de una zona del Mar Mediterráneo (ratificado por ley 8/2019, de 16 de enero), el Protocolo adicional de Nagoya-Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación relativa a la biotecnología (ratificado por ley 7/2019, de 16 de enero), el Acuerdo de París de 2015 relativo al Convenio marco sobre cambio climático (ratificado por ley 204/2016, de 4 de noviembre), y una serie final: enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto; el Acuerdo UE-Islandia relativo al segundo período del Protocolo de Kyoto; el Protocolo de La Valeta sobre prevención de la contaminación marítima; y las enmiendas de Sofía y Catvat y el Protocolo de Kiev a la Convención de Espoo (ratificados por ley 79/2016, de 3 de mayo).

² La directriz (*atto di indirizzo*) es el documento que señala las prioridades políticas y las orientaciones para la acción administrativa, a partir de un análisis del marco programático, socioeconómico y normativo. Por su parte, y en coherencia con la directriz,

sus reiteradas emergencias ambientales (residuos sin gestión, industrias sin descontaminar, catástrofes naturales por reparar) y a la luz de los objetivos comunes en la materia a escala occidental y acaso global, Italia ha optado definitivamente por la cultura de planificación a largo plazo, lo cual no puede sino suscitar elogios. Satisface señalar que los objetivos y prioridades fijadas en todos esos documentos de programación permanecen en sucesivas ediciones, dando coherencia y estabilidad al desempeño estatal, cifrado en varios propósitos que, con una expresión formal variable pero con un sustrato sustantivo idéntico, cabría resumir en los siguientes puntos: (i) mantener e implementar los compromisos adquiridos a escala europea e internacional, (ii) reforzar y ejecutar las políticas en materia de clima y energía con atención especial a la movilidad sostenible, la transición hacia la generación con fuentes renovables y el ahorro energético, (iii) incrementar la protección de la biodiversidad terrestre y marina asegurando la gestión coordinada de los espacios protegidos y del "capital natural", (iv) potenciar las medidas de lucha contra el desequilibrio hidrogeológico y mejorar la tutela de las aguas valorizándolas como bien común y derecho humano universal, y reducir el consumo de suelo, (v) intensificar las actividades de saneamiento ambiental de sitios contaminados así como prevenir y remediar los daños ambientales - particularmente, la incineración incontrolada de residuos-, (vi) tecnificar, simplificar y aumentar la eficacia de los procesos de autorización y evaluación ambiental reforzando al transparencia y la participación ciudadana, (vii) reducir la producción de residuos y mejorar su trazabilidad y su gestión, promoviendo la economía circular y reforzando la prevención y las medidas anticontaminación –en particular del aire-, (viii) reducir y prevenir los procedimientos de infracción en materia ambiental y garantizar la correcta realización de programas financiados con fondos europeos y (ix) potenciar el

la directiva (*direttiva*) es el documento que indica las concretas acciones y medidas a adoptar para la consecución de los objetivos definidos en la directriz, de manera integrada con la programación financiera estatal, es decir, llegando incluso a expresar las partidas presupuestarias previstas para el logro de los objetivos. Así pues, a lo largo del período y aun a salvo de ciertos saltos y solapamientos, la programación ha sido continua y constante en lo formal y aun en lo material, como revela la lectura de las directrices para los años 2016 (*Atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche per l'anno 2016*, Decreto ministerial 255/2015 de 2 de diciembre), 2017 (*Direttiva contenente le priorità politiche e gli indirizzi per l'attività amministrativa e la gestione del Ministero per l'anno 2017*: Decreto ministerial 41/2017, de 28 de febrero), 2018 (*Atto di indirizzo contenente le priorità politiche per l'anno 2018* y su consecuente *Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione del Ministero per l'anno 2018*: Decretos ministeriales 256/2017 de 28 de septiembre y 121/2018 de 18 de marzo respectivamente), 2019 y trienio 2019-2021 (*Atto di indirizzo sulle priorità politiche per l'anno 2019 e per il trienio 2019-2021* y su consecuente *Direttiva generale*: Decretos ministeriales 266/2018 de 8 de agosto y 43/2019 de 26 de febrero respectivamente) y 2020 y trienio 2020-2022 (*Atto di indirizzo sulle priorità politiche per l'anno 2020 e per il trienio 2020-2022*: Decreto ministerial 282/2019 de 27 de septiembre).

Ministerio del ramo con estrategias de dotación de personal, promoción de la excelencia, aumento de la tecnificación y de la transparencia y como modelo de sostenibilidad ambiental a través de acciones demostrativas (cese del uso de objetos de plástico, por ejemplo).

A partir de estos encomiables propósitos, la legislación se ha movido en la misma línea, impulsada por un Ministerio fortalecido en sus competencias. En efecto, el Decreto-ley 86/2018 de 12 de julio, de *disposiciones urgentes en materia de reordenación de las atribuciones de los Ministerios de bienes, actividades culturales y turismo, de políticas agrícolas, alimentarias y forestales y de medio ambiente y tutela del territorio y del mar* (convertido en ley por la 97/2018, de 9 de agosto) procedía a la reorganización de las competencias del ministerio al objeto de convertirlo en un centro único de coordinación y proyección de las mejores acciones en pos del cumplimiento de la agenda ecológica italiana. El ministerio ha seguido contando con un valioso ente de respaldo científico, el Instituto Superior para la Protección y la Investigación Ambiental (*Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale-ISPRA*, creado en 2008) y con un medio propio para la ejecución material de las obras y servicios ambientales, la empresa pública estatal "SOGESID, Spa" (*Società per la Gestione degli Impianti Idrici* (originariamente dedicada a gestionar la construcción de depuradoras de aguas residuales en las regiones meridionales, si bien su objeto social se ha visto hoy ampliado a otros cometidos tales como la descontaminación de sitios, la gestión del ciclo de los residuos, la defensa del suelo o incluso la cooperación internacional y la asistencia en la planificación estratégica en materia ambiental. Pero sería injusto desconocer los esfuerzos realizados por el Legislador italiano para concertar a las Regiones en la definición de las políticas ambientales, concertación operada gracias a la ley 132/2016, de 28 de junio, por la que se instituye el Sistema Nacional en Red para la protección del medio ambiente (*Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente*, SNPA). El sistema así instituido constituye una apuesta por la administración reticular y cooperativa, en la que los nodos son el propio ISPRA y las respectivas Agencias regionales de protección ambiental, articulados por medio de un programa cuyo objetivo principal es, en resumidas cuentas, dotar de homogeneidad a las políticas ambientales independientemente de la escala territorial, mediante la unificación de los criterios técnicos sobre los que se asienta la actividad de protección ambiental en todos los contextos (evaluación ambiental, autorizaciones ambientales, controles de calidad de las aguas, etc.)³.

Otras disposiciones de reforma organizativa han ido en la misma línea de reforzamiento y centralización de funciones relacionadas con la gestión de

³ El programa correspondiente al trienio 2018-2020 fue aprobado por Deliberación del consejo de la red 33/2018, de 4 de abril.

los riesgos naturales, tales como la integración de la guardería forestal estatal (*Corpo forestale dello Stato*) en el cuerpo policial de los *Carabinieri* operada por Decreto legislativo 177/2016, de 19 de agosto (luego refundido en el Decreto legislativo 34/2018, de 3 de abril, que recoge el *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*); o la aprobación de una regulación completa e integral del sistema de protección civil por medio del Decreto legislativo 1/2018, de 2 de enero (*Codice della protezione civile*).

No obstante, el gran jalón normativo italiano del período examinado ha sido, como se dejó apuntado en la crónica precedente, la profusa norma reguladora del concepto denominado *green economy*, norma expresiva de un abordaje de la regulación ambiental con una nueva perspectiva, la del fomento y la reconversión económica en lugar de la tradicional intervención policial y ordenancista⁴. Y, si la “economía verde” es la ocupación del presente, se puede aventurar que la “economía azul” es la del futuro inmediato, en la medida en que ha iniciado su tramitación parlamentaria en octubre de 2019 el proyecto de la futura “ley salva mar”, que incorpora medidas para la recuperación de los residuos en el mar y para la promoción de la economía circular, a modo de transposición anticipada de la Directiva 2019/883/UE de 17 de abril de 2019, *relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques* (prevista para 2021).

Más allá de este gran instrumento legal (la ley de la *green economy*) y de las normas de transposición del Derecho de la UE (de fuente típicamente gubernamental y no tanto parlamentaria, sin perjuicio de las posteriores conversiones en ley), la intervención de las cámaras se ha visto reducida a la creación de la “Comisión parlamentaria de investigación sobre las actividades ilícitas relacionadas con el ciclo de los residuos y sobre los ilícitos ambientales a ellas ligados” (ley 100/2018 de 7 de agosto), empeñada en el mismo propósito que su antecesora, la instituida por la ley 1/2014: indagar sobre el tráfico transfronterizo de residuos, los incendios en centros de gestión, los vertederos

⁴ Según la unión de Cámaras de comercio (*Unioncamere*), el valor añadido que aportan a la economía italiana los puestos de trabajo relacionados con la protección ambiental (*green jobs*) en 2017 ascendió a casi 200.000 millones de euros, representando casi un 13% del total del PIB del país. Junto a estas cifras cabe mencionar también las correspondientes a la inversión ambiental derivada del presupuesto de la UE: en este sentido, las cantidades previstas por el Programa Operativo “Ambiente”, vinculado al Fondo de Desarrollo y Cohesión para el período 2014-2020 montan un total de 3.248 millones de euros, repartidos en cuatro áreas de intervención y prevalentemente dedicadas a las regiones meridionales, para respaldar medidas en pos de la eficiencia energética de los edificios públicos (96 millones), de la construcción, mantenimiento y renaturalización de infraestructuras verdes (14 millones), de la gestión del ciclo de los residuos (160 millones) y para la tutela del territorio y de las masas de agua (2.980 millones), como se desprende de las Deliberaciones del Comité Interministerial para la Programación Económica 55/2016, de 1 de diciembre y sucesivas addendas y actualizaciones 25/2016, 99/2017, 11/2018, 26/2018, 31/2018 y 13/2019.

ilegales, los sitios contaminados y el papel de la mafia en todos estos fenómenos.

2. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA

Como se acaba de exponer, las normas legales en el cuatrienio pueden ser distinguidas en dos bloques: el integrado por las transposiciones de normas de la UE y el la "ley de la *green economy*". Queda al margen, como excepción a este reparto dual, el Decreto legislativo 42/2017, de 17 de febrero, que introdujo algunas modificaciones en la Ley marco de contaminación acústica 447/1995 y en los Decretos legislativos 194/2005, de 19 de agosto y 262/2002 de 4 de septiembre, relativos a varias cuestiones puntuales pero de gran relevancia (mapas de ruido, planes de acción e información al público sobre el ruido ambiental, regulación de los valores de emisión sonora de los equipos destinados a funcionar al aire libre, fijación de nuevos criterios para el ejercicio de la profesión de técnico competente en acústica ambiental, entre otros aspectos).

2.1. LA TRANSPOSICIÓN DEL DERECHO EUROUNIDENSE POR MEDIO DE LAS "LEYES EUROPEAS"

La transposición de la legislación eurounidense ha continuado practicándose mayoritariamente a través de los instrumentos introducidos en el ordenamiento italiano por mor de la ley 234/2012, de 24 de diciembre: las leyes "europea" y "de delegación europea" anuales respectivamente.

En cuanto a las primeras, cabe citar en primer lugar la ley 122/2016, de 7 de julio, ("ley europea 2015-2016"), que en sus arts. 31 y 32 introduce la obligación para los cazadores de anotar las capturas abatidas (modificando el art. 12 de la ley 157/1992 de caza y protección de la fauna silvestre para dar respuesta al requerimiento derivado del caso EU-pilot 6955/14/ENVI) y modifica en varios aspectos la normativa de transposición de la Directiva 2009/31/UE *relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono* (respecto de las condiciones de autorización, revisión y actualización de las instalaciones). Al año siguiente vio la luz la ley 167/2017, de 20 de noviembre ("ley europea 2017"), con el propósito de garantizar la homogeneidad de los datos relativos a la calidad de las aguas y la evaluación de la concentración de contaminantes en las aguas subterráneas (en respuesta al caso EU-pilot 7304/15/ENVI), y de introducir modificaciones en el Código del Medio Ambiente relativas a emisiones industriales, incineración de residuos, emisiones de VOC, grandes instalaciones de combustión e instalaciones de producción de dióxido de titanio y sulfato de calcio (caso EU-pilot 8978/16/ENVI). La última de las tres normas reseñables fue la ley 37/2019, de 3 de mayo ("ley europea 2018"), promulgada para remediar la defectuosa

transposición de la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (caso EU-pilot 8718/16/ENVI) y dar coherencia al marco normativo de la gestión de los residuos de siega y poda de cara a limitar su incineración (caso EU-pilot 9180/17/ENVI).

En cuanto a las segundas, dedicadas a habilitar la transposición de las directivas europeas y la ejecución de otros actos de la Unión Europea (lo que se termina materializando por vía de varios Decretos legislativos), solo se halla plenamente en vigor la ley 163/2017, de 25 de octubre, "ley de delegación europea 2016-2017", en tanto que sendos proyectos siguen pendientes de aprobación ante las cámaras (el proyecto de "ley de delegación europea 2018" aprobado el 1 de octubre de 2019, y el proyecto de "ley de delegación europea 2019", aprobado el 23 de enero de 2020)⁵.

⁵ En aras de la claridad textual se refieren agrupadas todas las normas cuya transposición se legitima en los tres textos citados:

- Reglamento n. 2016/2031, de 26 de octubre, relativo a las medidas de protección contra las plagas de los vegetales;
- Directivas:
 - 2016/2284, de 14 de diciembre, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos;
 - 2017/2102, de 15 de noviembre, por la que se modifica la Directiva 2011/65/UE sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos;
 - 2018/410 de 14 de marzo, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas;
 - 2018/844 de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética;
 - 2018/849 de 30 de mayo, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos;
 - 2018/850 de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos;
 - 2018/851 de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos;
 - 2018/852 de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases;
 - 2018/2001, de 11 de diciembre, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables;
 - 2019/883 de 17 de abril, relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques;
 - 2019/904 de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente;
 - 2019/1161 de 20 de junio, por la que se modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

Sin perjuicio de estas “leyes europeas”, cabe citar otras normas de interés que cumplen el mismo propósito: se trata de los Decretos legislativos 124/2016, de 15 de junio (de modificación del 27/2014 de 4 marzo, de transposición de la Directiva 2011/65/UE sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos), 23/2017, de 15 de diciembre (de adecuación de la normativa nacional al Reglamento 1143/2014 de 22 de octubre, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras) y 104/2017, de 16 de junio (de transposición de la Directiva 2014/52/UE que modifica la 2011/92/UE, de evaluación de impacto ambiental).

Además de estas normas integradoras, cabe citar, por su importancia sustantiva, el Decreto-ley 111/2019, *de medidas urgentes para el cumplimiento de las obligaciones previstas por la Directiva 2008/50/CE sobre la calidad del aire* (“Decreto Clima”, convertido en ley por la 141/2019, de 12 de diciembre). Esta norma de urgencia trata de salir al paso de varios procedimientos de infracción comunitarios relativos a la polución del aire mediante la financiación de proyectos en las ciudades afectadas por un total de c. 255 millones de euros repartidos en varias anualidades, provenientes en distinta medida del producto de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero entre 2020 y 2022⁶. También de esa fuente se prevé nutrir la bonificación prevista para las pequeñas y medianas empresas con sede en municipios cuyo término se halle comprendido en al menos un 45% dentro de las recién creadas “Zonas económicas ambientales” (ZEA) de cada parque nacional (siempre que

- Decisión (UE) 2015/1814 de 6 de octubre, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE;

⁶ Los programas e iniciativas que se pretenden financiar resultan de lo más variado:

- “Comeplástico” (*Mangiaplastica*) para la instalación en los municipios de compactadoras de residuos, dotado con 27 millones de euros hasta 2024;
- “Casco verde para el medio ambiente” para apoyar iniciativas de cooperación internacional en materia de espacios protegidos, dotado con 2 millones de euros anuales hasta 2022;
- “#iosonoAmbiente” para lanzar campañas de formación y sensibilización ambiental en el ámbito escolar, dotado con 2 millones de euros anuales hasta 2022;
- “Bono movilidad” para financiar la adquisición de abonos de transporte público local y regional y de servicios de movilidad compartida de uso individual (bicicleta eléctrica), así como para la construcción de carriles-bus;
- gasto de 20 millones de euros hasta 2021 para financiar proyectos de transporte escolar con vehículos híbridos o eléctricos en los municipios de más de 50.000 habitantes objeto de los procedimientos de infracción sobre calidad del aire instados por la Comisión Europea 2014/2147 y 2015/2043;
- programa de reforestación de ciudades metropolitanas, dotado con 15 millones de euros anuales hasta 2021 (colateralmente, se introduce en la legislación forestal la definición de “bosque vetusto” y sus directrices regulatorias);
- “Italia Verde”, conforme al cual se seleccionará anualmente una capital de provincia como “Capital verde de Italia” (a modo de fomento honorífico).

desarrollen actividades compatibles con el medio natural), y, la refinanciación del fondo para la mejora de la calidad del aire y la adaptación al cambio climático.

Pero no se detiene ahí el Decreto en las medidas financieras, sino que establece la necesaria aprobación de un "Programa estratégico nacional para la lucha contra el cambio climático y la mejora de la calidad del aire", debidamente coordinado con el Plan Nacional Integrado para la Energía y el Clima y con la planificación hidrológica de cuenca; instituye una "Comisión permanente interministerial para la emergencia climática", regulando su composición y funciones; también regula la composición y la actividad de los comisariados competentes en materia de vertidos ilegales de aguas residuales, y prorroga hasta 2022 la actividad de la "unidad técnico-administrativa" encargada de la gestión comisarial de los residuos en Campania.

Finalmente, la norma avanza en la línea de la transparencia de la información ambiental, disponiendo la publicidad de los datos ambientales (de calidad del aire y de las aguas) generados por las autoridades públicas, pero también por los concesionarios de servicios públicos y por los prestadores de servicios de interés general, y su inserción en una base de datos cuya llevanza y análisis se encomienda al ISPRA.

2.2. LA "LEY DE LA GREEN ECONOMY"

Corresponde ya examinar con detalle el extenso y variado texto de la formalmente denominada Ley 221/2015, de 28 de diciembre "*de disposiciones en materia ambiental para promover medidas de green economy y para la contención en el uso excesivo de recursos naturales*", conocido en Italia como *collegato* -"ley de acompañamiento a los presupuestos"- *ambientale*. Se trata de una genuina norma omnibus, en la que, además de recogerse una extensa gama de medidas de fomento y promoción del mercado de cualesquiera productos con fuertes externalidades ambientales, se contemplan modificaciones normativas en materias centrales del Derecho ambiental. Estas modificaciones se operan ya sea por la vía de la modificación puntual del Código del Medio Ambiente como por la enmienda de otras normas, tales como la legislación laboral (reforma de la normativa laboral (los accidentes en bicicleta sufridos en trayectos entre el domicilio y el puesto de trabajo pasan a ser considerados *in itinere* a efectos indemnizatorios), urbanística (se prescinde de la hasta ahora preceptiva licencia para estructuras y construcciones desmontables y prefabricadas -*roulottes, camper, mobile home* o embarcaciones- empleadas como residencia, lugar de trabajo, depósitos o almacenes de carácter temporal o turístico), tributaria (se bonifican las operaciones de retirada del amianto en instalaciones industriales) o de contratación pública (se premian las pujas que incluyan materiales y soluciones

de diseño para el aumento de la eficiencia energética y acústica en las licitaciones de obras públicas), entre otras.

El proverbial ingenio italiano se despliega en esta norma con todo su esplendor, dibujando un completo panorama de incentivos a la producción, adquisición y comercialización de los productos propios de la “economía verde”, a cuyos efectos se crea la nueva marca voluntaria “*Made Green in Italy*” para evidenciar la impronta ambiental de los productos agrícolas e industriales de proximidad y sostenibles, y se prevé el establecimiento de un sistema nacional voluntario de evaluación y comunicación de la huella ambiental para promover la competitividad del sistema de producción italiano ante la creciente demanda de productos con alta calificación ambiental en los mercados nacionales e internacionales. Todo el sistema se apoya en el innovador método PEF (*Product Environmental Footprint*) propuesto por la Comisión Europea para medir y trasladar al mercado el impacto ambiental de los productos y con ello favorecer el consumo de los más ecológicos. En el espíritu de la norma se aprecia una voluntad de estimular los comportamientos ambientalmente virtuosos de los agentes del mercado (industria, consumidores y autoridades públicas), tales como el intercambio de bienes usados, la reutilización de residuos, el uso energético de subproductos agroindustriales, el consumo de productos derivados de materiales reciclados o recuperados, el compostaje, entre otros. En este mismo sentido, se regula la definición de la Estrategia Nacional de las Comunidades Verdes (*Strategia nazionale delle Green Community*), un plan de desarrollo sostenible destinado a la puesta en valor de los recursos de los territorios rurales y de montaña (en diversos ámbitos: energía renovable, turismo, recursos hídricos, patrimonio agroforestal).

No obstante, algunas normas de corte policial están también presentes en esta ley ómnibus (por ejemplo, el endurecimiento de las sanciones por ensuciar la vía pública con residuos de pequeñas dimensiones tales como colillas, chicles, tickets de compra, pañuelos de papel, etc.), así como disposiciones presupuestarias de aplicación directa (por ejemplo, para financiar un programa nacional de movilidad sostenible en municipios de más de 100.000 habitantes dirigido a la construcción de carriles bici, diseño de rutas escolares pedestres, fomento del coche y bicicleta compartidos, dotación de programas de educación y seguridad vial...). Sin embargo, son las medidas de carácter organizativo las que aventuran el inicio de un tránsito firme y sostenido por la senda economicista de la protección ambiental: en este sentido, la creación del “Comité para el capital natural” en el seno del Ministerio implica la consagración a nivel legal de este nuevo concepto –evolución del que ya campa entre nosotros, el “patrimonio natural”, así como el de contabilidad ambiental, con todas sus consecuencias. La ley pretende asegurar que el logro de los objetivos sociales, económicos y ambientales sea coherente con la programación financiera y presupuestaria estatal, y por ello va más allá de la

disposición de fondos y ayudas, instituyendo el “Catálogo de subvenciones favorables y perjudiciales para el medio ambiente”, dedicada a la recogida de datos sobre incentivos financieros y fiscales medioambientales. En esta misma línea, se delega en el Gobierno la introducción de sistemas de “pago por servicios ambientales”, estableciendo los principios y criterios directivos de esta figura en la que Italia se postula como actor pionero.

Tratándose de tan profusas y difusas medidas, conviene sintetizarlas por materias y exponerlas de manera selectiva, es decir, dando cumplida cuenta solo de aquellas que presentan una mínima conexión con las políticas e instrumentos normativos existentes en España, o de las que merecen ser atendidas y, en su caso, importadas, dado su carácter innovador o su vocación de permanencia.

2.2.1. Protección de las zonas marinas

La ley de la *green economy* recoge algunos aspectos de la llamada *blue economy*, término que encapsula el concepto de explotación sostenible del medio marino. A tal efecto se regula la responsabilidad por daños al medio marino causados por los buques en caso de avería o accidente (exigiendo al propietario de la carga la suscripción de un seguro que cubra todos los riesgos), se amplía la lista de zonas donde se permite la creación de parques y reservas marinas (añadiendo las zonas de Banchi Graham, Terribile, Pantelleria y Avventura en el Estrecho de Sicilia), y se dispone la financiación necesaria para el establecimiento de nuevas áreas marinas protegidas y el fortalecimiento de la gestión y funcionamiento de las áreas marinas protegidas ya creadas. Además, se establecen algunas disposiciones sobre la limpieza de fondos marinos, identificándose los puertos marítimos como lugares adecuados para iniciar las operaciones de agrupación y gestión de los residuos recogidos durante las actividades pesqueras, el turismo submarino o la gestión de las áreas marinas protegidas⁷.

2.2.2. Evaluación de impacto ambiental y sanitario

Entre otras disposiciones sobre los procedimientos de autorización de vertido en el mar de materiales excavados en el lecho marino y de aguas derivadas de la prospección, exploración y extracción de hidrocarburos líquidos o gaseosos marinos, la ley sujeta a evaluación de impacto sanitario (EIS) los proyectos relativos a refinerías de petróleo crudo, plantas de gasificación y licuefacción, terminales de regasificación de gas natural licuado, así como centrales térmicas y otras plantas de combustión con una capacidad térmica superior a 300 MW, como hijuela de los procedimientos estatales de evaluación de impacto ambiental. Asimismo, se dictan normas para la agilización de los

⁷ Casi coetáneo de la ley que se examina es el Decreto legislativo 201/2016, de 17 de octubre, de transposición de la Directiva 2014/89/UE por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

procedimientos relativos a la evaluación de incidencia ambiental en espacios de la Red Natura 2000 (distinta, como es sabido por todos y criticado por algunos, de la evaluación de impacto ambiental propiamente dicha).

2.2.3. Energía

La ley prevé la posibilidad de extender determinadas certificaciones de eficiencia energética a los sistemas de autoproducción de energía eléctrica mediante cogeneración de ciclo Rankine (sistemas alimentados por la recuperación del calor producido por los ciclos industriales y los procesos de combustión). Asimismo, amplía la lista de subproductos de origen biológico que pueden utilizarse en las plantas de biomasa y biogás para acceder a los mecanismos de fomento de la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables (incluyendo los subproductos de la producción de azúcar y de la transformación a partir de biomasa no alimentaria, y los subproductos del procesado o refino de aceites vegetales). También extiende la aplicación de los mecanismos de fomento a la producción de electricidad a partir de fuentes renovables distintas de las centrales fotovoltaicas (microhidroeléctrica, biomasa). En cuanto al acceso a los mecanismos de incentivo para las plantas de biomasa y biogás, entre los subproductos utilizables de la transformación de la madera sólo se incluyen los subproductos no tratados (excluyéndose por lo tanto la madera procedente de actividades de demolición, y determinados residuos de la recogida selectiva, la madera y los residuos peligrosos).

Finalmente, la ley regula las llamadas "zonas libres de petróleo" *-oil free zone-*, áreas territoriales en las que se espera la progresiva sustitución de derivados del petróleo por energía procedente de fuentes renovables, remitiendo la organización de éstas a la legislación regional. Asimismo, se incentivan nuevas fuentes renovables tales como la microhidroeléctrica y la biomasa, y se exime de la aplicación de los requisitos técnicos y de construcción a las centrales de gas con una potencia térmica superior a 35Kw.

2.2.4. Contratación pública ecológica (*Green procurement*)

En este ámbito se aprecian novedades de calado, tales como la reducción de las garantías exigibles a los licitadores de contratos públicos dotados de sistemas de certificación ambiental (EMAS y ecoetiqueta), la incorporación como criterios de evaluación de las ofertas económicamente más ventajosas de elementos tales como la posesión de la ecoetiqueta, la consideración del ciclo integral de vida de las obras, bienes y servicios, y la compensación de emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a las actividades de la empresa.

Asimismo, se establecen medidas destinadas a fomentar la compra de productos derivados de materiales reciclados "post-consumo" o de la recuperación de residuos y materiales resultantes del desmontaje de productos complejos. A tal fin, por una parte, se celebrarán acuerdos y contratos de

programas entre entidades públicas y privadas y, por otra, se establecerán principios para la definición de un sistema de incentivos para la producción, compra y comercialización de dichos productos.

También se regula la aplicación de los “criterios ambientales mínimos” en los contratos públicos de las categorías previstas en el “Plan de Acción para la Sostenibilidad Ambiental del Consumo en el Sector Público”, asignándose al Observatorio de los Contratos Públicos la tarea de supervisar la aplicación de los criterios y la consecución de los objetivos establecidos en el Plan.

2.2.5. Residuos

Cabría afirmar que es en este apartado donde se encuentra el grueso de la ley, en coherencia con la magnitud de la problemática (jurídico-ambiental, pero también socioeconómica) que aqueja al país. De ahí que la norma dedique muchos preceptos, de desigual densidad, a abordar cuestiones que van desde el fomento de la reutilización de bienes y productos, pasando por la recogida selectiva y el reciclaje, hasta la facilitación de la eliminación en vertedero.

Algunos de los preceptos son ciertamente pintorescos, pero cabe auspiciar un éxito total en su aplicación: tal es el caso de la reintroducción de manera experimental, temporal (durante un período de 12 meses) y voluntaria, del retorno de envases de vidrio (*vuoto a rendere*) de cerveza o agua mineral servidos en establecimientos hosteleros, o la autorización a los municipios para identificar espacios especiales en los centros de recogida que favorezcan el trueque entre particulares de bienes usados y en funcionamiento. También la norma “antichatarreros” (se obliga a los primeros productores o poseedores de residuos de cobre y de metales ferrosos y no ferrosos que no prevean su tratamiento a entregarlos a gestores autorizados, exceptuando la recogida y transporte de dichos residuos del régimen simplificado que, por regla general, se aplica al transporte de residuos efectuado por personas autorizadas a realizar estas actividades en forma itinerante).

En un plano más técnico, la ley autoriza la eliminación en vertedero de residuos con poder calorífico inferior superior a 13.000 kJ/kg (cifra referida a residuos en principio poco atractivos para su incineración con fines energéticos); facilitándose también la eliminación en vertedero de residuos biodegradables y previéndose la adopción de criterios técnicos para determinar la innecesariedad de tratamiento de los residuos previo a su vertido. La ley reformula las disposiciones destinadas a simplificar el tratamiento de los residuos especiales relacionados con determinadas actividades económicas (esteticistas, tatuadores, acupuntores, etc.) y también agrícolas. Acaso en compensación de esta lenidad, se permite reducir la referencia de los objetivos de recogida selectiva al nivel de cada municipio (en lugar de al “ámbito

territorial óptimo”), y se establece un recargo del 20% en el “Impuesto especial sobre el depósito en vertedero de residuos sólidos” (*Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi*, conocido como “ecotasa”) para los municipios donde no se alcancen los objetivos establecidos, o una reducción en caso contrario. En el mismo sentido, se permite introducir incentivos económicos por regiones para aumentar la recogida selectiva y reducir la cantidad de residuos no reciclados, y se prevé la adopción de programas regionales de prevención de residuos y el lanzamiento de campañas de sensibilización. También se extiende la ecotasa a los residuos enviados a incineradoras sin recuperación de energía y se habilita la posibilidad de que los municipios establezcan reducciones y exenciones de la tasa sobre los residuos (*TARI*, equivalente a las tasas municipales de recogida de residuos españolas) en caso de que lleven a cabo actividades de prevención en la producción de residuos. Incluso se permite a los municipios insulares menores (los distintos de los sardos y sicilianos) establecer una tasa de acceso de 2,5 euros para apoyar y financiar la recogida y eliminación de residuos.

La norma incluye numerosas disposiciones destinadas a fomentar el compostaje individual y comunitario, por medio de una reducción de la *TARI* para los usuarios domésticos y no domésticos (actividades agrícolas y de viveros), simplificándose el régimen de autorización de las instalaciones dedicadas al compostaje de residuos biodegradables con una capacidad no superior a 80 toneladas anuales. También se fomentan las prácticas de compostaje de residuos orgánicos realizadas en el lugar de producción (autoabono y compostaje comunitario), permitiendo a los municipios aplicar reducciones en la citada *TARI*. Finalmente, se prevé el establecimiento de criterios operativos y procedimientos simplificados de autorización para el compostaje de residuos orgánicos por parte de comunidades de vecinos.

En cuanto a los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y de pilas y acumuladores, se aclara la obligación para los gestores de contar con un sistema de gestión de la calidad (ya contando con certificados ISO 9001 y 14001 o con ecoetiqueta EMAS), y se dictan disposiciones para la correcta gestión del “fin de vida” de las placas fotovoltaicas previendo la adopción de un sistema de garantía financiera y un sistema de geolocalización.

2.2.6. Restauración y daño ambiental

Más allá de la previsión de algunas normas reguladoras de la restauración ambiental de los “sitios de interés nacional” y de la indemnización por daños ambientales, la ley establece un crédito fiscal para las empresas que realicen obras (de importe superior a 20.000 euros) para eliminar el amianto de los activos y estructuras de producción. Con el fin de promover la aplicación de medidas de rehabilitación de edificios públicos contaminados con amianto,

también se prevé la creación del “Fondo para el diseño preliminar y definitivo de medidas de rehabilitación de activos contaminados con amianto”, con una dotación de unos 17,5 millones de euros para el trienio 2016-2018.

2.2.7. Movilidad

La ley instituye la figura del “gestor de movilidad” (*mobility manager*) en los centros educativos, a cargo de un responsable voluntario encargado de organizar y coordinar los desplazamientos escolares, mantener las relaciones con las autoridades municipales y con las empresas de transporte y aportar soluciones con éstas para la mejora e integración de los servicios, fomentar el uso de la bicicleta y del alquiler de vehículos eléctricos o de bajo impacto ambiental.

2.2.8. Protección del suelo

La ley procede a la reorganización de las demarcaciones hidrográficas en el ámbito de la protección del suelo, regulando las figuras de la Autoridad de Cuenca de Distrito (*Autorità di bacino distrettuale*) y del Plan de Cuenca de Distrito; reserva al Ministerio las funciones de dirección y coordinación de estas Autoridades a través del ISPRA; y prevé la posibilidad de una articulación territorial a nivel regional (subdistritos). Además, se encomienda a las Autoridades de Cuenca la elaboración del programa de gestión de los sedimentos para cada cuenca hidrográfica.

La ley insta mecanismos financieros tales como el “Fondo para el diseño de intervenciones contra la inestabilidad hidrogeológica”, y otro fondo a disposición de los municipios para financiar la remoción o demolición de las obras y edificios construidos sin licencia en zonas de elevado riesgo hidrogeológico, sobre la base de una lista anual elaborada conjuntamente por el Ministerio y la Conferencia Estado-Ciudades y los gobiernos locales.

Sin embargo, la norma más interesante para la defensa edáfica sea la excepción de los actos y procedimientos relativos a la protección contra el riesgo hidrogeológico de las normas generales sobre el silencio positivo que rigen en materia urbanística.

2.2.9. Recursos hídricos

Una de las novedades más destacables de la ley se halla en este apartado, y responde a la proclamación del agua como objeto de un derecho humano de última generación (proclamación sustentada en la masiva reprobación de la privatización de los servicios públicos de agua y saneamiento y de la imposición de un impuesto al servicio de agua que aumentaba entre el 7% y el 15% el importe de la tarifa en los referenda de junio de 2011). En efecto, se encomienda

al organismo regulador de la energía y el agua (AEEGSI, *Autorità l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico*) velar por que los usuarios domésticos del servicio integrado del agua (*servizio idrico integrato*) en situación de vulnerabilidad económica y social tengan acceso a un suministro de agua en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Asimismo, para garantizar la cobertura de los costes de estos servicios, se encarga a la AEEGSI la definición de los cambios necesarios en la estructura tarifaria para adaptarla a distintos usos y modalidades de consumo, determinando los criterios y métodos para el reconocimiento de las bonificaciones por vulnerabilidad.

También es digna de nota la introducción de la figura de los “contratos de río”, instrumentos voluntarios de planificación estratégica y negociada que contribuyen a la definición e implementación de herramientas de planificación territorial a escala de cuenca, dirigidos a la protección, la gestión adecuada de los recursos hídricos y la mejora de los territorios fluviales, la protección contra el riesgo hidráulico y el desarrollo local de estas zonas.

Finalmente se prevé la creación de un “Fondo de Garantía para el Sector Hidráulico” destinado a financiar las obras de infraestructura hidráulica en todo el país, y dotado con un componente específico de la tarifa del servicio integrado del agua.

2.2.10. Protección de la fauna silvestre y doméstica

La ley establece disposiciones para controlar la propagación de los jabalíes en zonas protegidas y vulnerables, y en relación con las autorizaciones para la captura de estorninos, el control de las poblaciones de topes, ratas, nutrias y ratones de campo. Asimismo, prevé la reevaluación trienal de la aplicación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

3. EL CONTENCIOSO EUROUNIDENSE

Al igual que en etapas anteriores, se advierte la persistencia de los incumplimientos de Estado en materia de residuos, incumplimientos motivados por una incapacidad reiterada y manifiesta de las autoridades para gestionar eficazmente una crisis cronificada y grave, ni siquiera exportando las llamadas *ecoballe* (pacas de plásticos que no dejan de acumularse y cuyo destino, entre otros lugares, son las incineradoras españolas)⁸. Alguna esperanza para quienes

⁸ Sin perjuicio de lo dicho cabe constatar una notable reducción en los procedimientos de infracción seguidos por la Comisión Europea contra Italia: de los 117 pendientes en 2014 se ha pasado a los 59 en 2019, 13 de los cuales (un 22%) son relativos a cuestiones ambientales.

en Italia abogan por la incineración local como solución al problema puede hallarse en la STJUE de 8 de mayo de 2019 (*asunto C-305/2018, "Verdi Ambiente e Società"*), que interpreta en sede de cuestión prejudicial las Directivas 2001/42 de evaluación ambiental y 2008/98/CE de residuos respectivamente, en el marco de un litigio sostenido entre algunas ONGs ambientalistas y el Gobierno italiano acerca de la determinación de la capacidad de las incineradoras de residuos urbanos en funcionamiento y la fijación de las necesidades a cubrir mediante nuevas plantas. El TJUE admite la calificación de las incineradoras de residuos como "infraestructuras y establecimientos estratégicos de interés nacional preeminente", factor determinante de la aceleración de su puesta en servicio, pero considera como contrapartida que la normativa cuestionada por la ONG recae en el concepto de "planes y programas" a los efectos de merecer una previa evaluación ambiental, lo que no ha sido el caso. Parece, por lo tanto, que la quema de residuos tiene su cierta ventana de oportunidad siempre que sea respetuosa con las condiciones ambientalmente exigibles y que este extremo quede acreditado.

Cuando la incineración de residuos tiene como propósito la producción de energía, el Tribunal se muestra particularmente cauteloso, a pesar incluso de los beneficios ambientales directos (reducción de residuos) e indirectos (extensión de la generación de energía limpia) que a primera vista pueda reportar la operación. La STJUE de 24 de octubre de 2019 (*asunto C-212/18, "Prato Nevoso Termo Energy"*) esgrime el principio de precaución para resolver una cuestión prejudicial planteada con ocasión de una denegación de autorización a una empresa generadora de energía para sustituir el metano como fuente de alimentación por biolíquido obtenido a partir del tratamiento químico de aceites vegetales usados. Al decir del TJUE, la interpretación conjunta de las Directivas 2008/98/CE de residuos y 2009/28/CE de fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables habilita la denegación de los permisos para el cambio de combustible si la sustancia sustitutiva no figura en la lista de categorías de combustibles procedentes de la biomasa previamente autorizados, lista que solo puede modificarse mediante un procedimiento administrativo distinto del de autorización de la sustancia como combustible. La *ratio* de esta cautela es la garantía de que la autoridad nacional haya podido demostrar que la utilización del aceite vegetal cumpla los requisitos exigidos en la Directiva de residuos y que carezca de posible efecto adverso alguno sobre el medio ambiente y la salud humana.

Otra lectura estricta del principio de precaución se halla en la STJUE de 28 de marzo de 2019 (*asuntos acumulados C-487/2017 a C-489/2017, "Verlezza y otros"*), que resuelve una cuestión prejudicial planteada en el marco de una serie de causas penales seguidas contra varios sujetos (gestores de vertederos, sociedades de recogida y de producción de residuos, y laboratorios de análisis químicos de los residuos) presuntos responsables de un tráfico ilegal

de residuos que, al parecer, los inculpados operaban con residuos ambiguos (clasificables indistintamente como peligrosos y no peligrosos) empleando al efecto los llamados "códigos espejo", tras realizar análisis químicos no exhaustivos y parciales. Esta práctica es reprochada por el TJUE, que exige al poseedor de un residuo ambiguo determinar su composición de antemano e investigar las sustancias peligrosas presumiblemente presentes en el mismo y, para ello, utilizar métodos de toma de muestras, análisis químicos y ensayos de los establecidos en el Reglamento "REACH" o cualquier otro internacionalmente reconocido. Ante la duda (mejor dicho, ante la imposibilidad práctica de determinar la presencia de sustancias peligrosas o de evaluar las características de peligrosidad que presente el residuo de dudosa composición), el principio de precaución exige clasificar el residuo como peligroso y tratarlo como tal.

Cuando la eliminación de los residuos se pretende no por la vía de la incineración sino del enterramiento, se impone de nuevo la lógica del rigor y la excepcionalidad del Tribunal. Así lo demuestra la STJUE 28 de julio de 2016 (*asunto C-147/15, "Edilizia Mastrodonato"*), que discurre en torno al régimen de autorización aplicable a la actividad de rellenado de una cantera clausurada con 1.200.000 metros cúbicos de residuos ajenos a la extracción minera. La propietaria de la cantera consideraba que el rellenado constituyese una operación de valorización de residuos pretendiendo su sujeción al procedimiento autorizatorio simplificado, frente al criterio opuesto de la autoridad del área metropolitana de Bari, que advertía un proyecto de eliminación mediante vertido de residuos especiales inertes sujeto a un procedimiento ordinario. El TJUE, ateniéndose a su doctrina sobre la valorización de residuos (STJUE de 27 de febrero de 2002, *asunto C-6/2000, ASA*), recuerda que el objetivo principal de la valorización debe ser el ahorro de recursos naturales, y que éste no sea exclusivamente un efecto secundario de una operación de eliminación de residuos. Dicho esto, estima que cualquier tratamiento de residuos puede contemplarse como una operación ya sea de "eliminación" o de "valorización", pero no como ambas simultáneamente: la clasificación debe ser casuística, ponderada a la luz de las condiciones del rellenado y sobre la base de un criterio terminante (un rellenado solo será valorización de haberse realizado igualmente en caso de no disponer de residuos ajenos a la extracción). Adicionalmente, el rellenado de la cantera solo podrá considerarse una operación de valorización si los residuos utilizados son adecuados para ese fin conforme a los conocimientos científicos y técnicos más recientes, adecuación cuya apreciación corresponde al tribunal nacional.

Por lo demás, en el extenso campo de la conflictividad sobre la gestión de residuos el TJUE ha seguido vigilante e implacable con las autoridades italianas, recordando el alcance de las exigencias del Derecho ambiental de la UE en asuntos relativamente anecdóticos (vid. las STJUE de 10 de noviembre

de 2016 que considera envases a los efectos de la Directiva 94/62/CE los tubos alrededor de los cuales se enrollan productos flexibles tales como papel higiénico, aluminio laminado, etc.; y STJUE de 11 de julio de 2019, que sanciona a Italia por no haber notificado a la Comisión su “programa nacional de ejecución de la política de gestión del combustible gastado y de los residuos radioactivos” incumpliendo así la Directiva 2011/70/Euratom), o sancionando la contumacia italiana en el acatamiento de sus sentencias. En particular, la STJUE de 31 de mayo de 2018 (*asunto C-251/17*) recoge una condena de notable cuantía por inejecución de la anterior STJUE de 19 de julio de 2012 (*asunto C-565/2010*) y la consecuente falta de adopción de medidas para cumplir la Directiva 91/271 de tratamiento de las aguas residuales urbanas. Para fijar el importe de las sanciones, el TJUE se basa en tres criterios: la gravedad de la infracción (que en el caso de autos se puntúa con un coeficiente de 11 sobre 20, ya que persiste el incumplimiento en 72 de 109 aglomeraciones y no existe fecha efectiva de la ejecución total), su duración (calificada con un coeficiente de 3 en una escala de 1 a 3) y la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la multa. Conforme a los mencionados criterios, el TJUE impone una multa a tanto alzado de 25 millones de euros y una multa coercitiva de más de 30 por semestre de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la citada sentencia de 2012. Al propio tiempo, la STJUE de 21 de marzo de 2019 (*asunto C-498/17*) declara el incumplimiento de la Directiva 1999/31/CE por no haber adoptado las medidas necesarias para el cierre de nada menos que 46 vertederos clandestinos o no adaptados a la Directiva.

No se detiene el TJUE en las ya de por sí extensas fronteras del Derecho de los residuos, sino que durante el cuatrienio examinado ha afrontado casos relativos a otras materias, siquiera conexas, entendiendo por conexas la lucha contra la contaminación, en la medida en que los agentes contaminantes de suelo, aire y agua no son otra cosa que residuos difusos (o condensados, pero de rápida y fácil difusión). Aquí el Tribunal se muestra más permisivo que en el examen de los incumplimientos en materia de residuos, al menos así se desprende de la STJUE de 4 de marzo de 2015 (*asunto C-534/13*, “*Fipa Group*”), que ofrece una la interpretación de los principios del Derecho ambiental de la Unión (“quien contamina paga”, precaución, acción preventiva y corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma) en el marco de varios litigios entre las autoridades estatales italianas y tres empresas (*Fipa Group*, *Tws Automation* e *Ivan*) con ocasión de la adopción de unas medidas específicas de protección urgente relativas a propiedades contaminadas por diversas sustancias químicas. En ella, el TJUE declara compatible con la Directiva la normativa italiana que impide imponer medidas preventivas y reparadoras de un terreno contaminado al propietario no responsable de la contaminación cuando éste resulta imposible de identificar o

de exigir la reparación, y le exige únicamente reembolsar los gastos de las actuaciones administrativas en ejecución subsidiaria por un importe máximo del valor de mercado del paraje. En esta decisión, el TJUE parece reconocer un amplio espacio para la laxitud de la legislación italiana en el marco de la Directiva 2004/35/CE de responsabilidad por daños medioambientales, espacio admisible a la luz de las coordenadas generales del principio de responsabilidad por los actos propios común a los Derechos nacionales de los Estados miembros de la UE y acaso también a todos los Estados de Derecho homologables a Italia.

La misma permisividad se advierte en la STJUE de 21 de diciembre de 2016 (*asunto C-444/2015, "Associazione Italia Nostra"*), que refleja cierta laxitud frente a la mayor sensibilidad demostrada por la justicia italiana (en particular, el tribunal contencioso-administrativo de la región del Veneto). El litigio enfrentaba a la citada ONG y a todas las autoridades italianas operantes en el territorio de autos en punto a un proyecto de reconversión inmobiliaria de varios edificios abandonados situados en la pequeña isla de la laguna de Venecia llamada Ca' Roman, integrada en la red Natura 2000. El tribunal italiano acogió la duda de la ONG sobre la validez del art. 3.3 de la Directiva 2001/42 (que excluye de la aplicación sistemática del procedimiento de evaluación ambiental estratégica los planes y programas sometidos a evaluación conforme a la Directiva de hábitats), poniendo sobre la mesa la delicada cuestión de la sustituibilidad de los procedimientos de evaluación regulados en ambas Directivas. A mayor abundamiento, el tribunal italiano cuestionó, invocando la propia jurisprudencia del TJUE (SsTJUE de 21 de septiembre de 1999 y de 16 de marzo de 2006), el criterio puramente cuantitativo de la superficie afectada por los planes o programas a efectos de su sujeción a evaluación ambiental ex art. 3.3 de la Directiva 2001/42, entendiendo que los efectos de las modificaciones introducidas en los espacios de la red Natura 2000 sólo dependen de aspectos cualitativos (tipo y lugar de la intervención, naturaleza de las transformaciones sustanciales irreversibles previstas). Al parecer del tribunal italiano, la definición jurisprudencial nacional de "zonas pequeñas a nivel local" determina el establecimiento de umbrales muy elevados (de 10 a 40 hectáreas, dependiendo del grado de desarrollo previo de la zona) por debajo de los cuales se descuidan muchísimas intervenciones potencialmente lesivas del medio ambiente. El TJUE, sin advertir tachas de validez en la regulación de la articulación (en realidad, desarticulación) entre los distintos procedimientos de evaluación ambiental potencialmente aplicables a un mismo plan, programa o proyecto, se pronuncia sobre el modo en que debe definirse el concepto de "zonas pequeñas a nivel local", exigiendo que se tome en cuenta la superficie de la zona afectada cuando se cumplan dos requisitos de forma acumulativa: que el plan o programa haya sido elaborado y/o adoptado por una autoridad local –que no regional o nacional- y que tamaño de la zona en cuestión sea reducido comparado con el ámbito territorial de dicha autoridad local.

No se aparta demasiado de esta línea deferente la STJUE de 26 de julio de 2017 (*asuntos acumulados C-196 y 197/16, “municipio de Corridonia”*), resolutoria de la cuestión prejudicial planteada en el marco de varios litigios relativos a las autorizaciones de sendas plantas de generación de electricidad a partir de biogás⁹. El tribunal italiano dudaba de la legalidad comunitaria de un procedimiento de evaluación ambiental tramitado con posterioridad a la construcción y entrada en servicio de la planta, con el propósito de sortear la anulación judicial de la autorización inicialmente otorgada precisamente por no haberse efectuado el examen previo de la necesidad de la evaluación al amparo de una normativa nacional posteriormente declarada contraria a la Directiva 2011/92/UE. El TJUE admite la posibilidad de efectuar la evaluación de impacto ambiental de un proyecto *a posteriori*, si bien exige dos requisitos adicionales: (i) que las normas nacionales habilitantes de la “evaluación de regularización” no ofrezcan a los interesados la oportunidad de eludir la aplicación del Derecho eurounidense, y que dicha “evaluación de regularización” sea genuinamente retrospectiva, es decir, referida al impacto ambiental ocasionado por el proyecto desde su construcción o instalación.

También la Directiva “de Hábitats” ha sido objeto de interpretación a instancias de la justicia italiana, en concreto, el grado de vinculación de las autoridades nacionales ante una solicitud de desclasificación formulada por el propietario de un terreno incluido en un espacio de la red “Natura 2000” soportada en un pretendido deterioro medioambiental del lugar. La STJUE de 3 de abril de 2014 (*asunto C-301/2012, “Cascina Tre Pini”*), el TJUE admite la posibilidad de una desclasificación “bajo demanda” aun sin estar expresamente prevista por la legislación nacional, siempre y cuando los criterios determinantes de la protección establecidos en la Directiva ya no rijan en el LIC con motivo del deterioro ambiental, hasta el punto de hacerlo “irremediablemente inadecuado para garantizar la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres o la constitución de la red Natura 2000”. A mayor abundamiento, el TJUE estima que las propuestas de adaptación de las listas de LICs son obligatorias y no discrecionales, puesto que un LIC incapaz de contribuir a la consecución de los objetivos de la Directiva estaría trayendo en vano recursos para la conservación de los hábitats y de las especies. Para el TJUE, la desclasificación es aún más obligada si en el LIC se encuentra un terreno de propiedad privada, ya que las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad serían desproporcionadas si el lugar ya no reuniera los requisitos necesarios para incluirse en la lista de LIC. Se aprecia, con este razonamiento, la adopción de una perspectiva cualitativa y económica por parte del TJUE, que llega a justificar la necesidad de desclasificar un LIC severamente degradado en aras la eficiencia de la “red Natura 2000” y también

⁹ Idéntico problema –e idéntica solución– se plantea en la STJUE de 28 de febrero de 2018 (*asunto C-117/17, “municipio de Castelbellino”*).

del respeto al contenido económico del derecho de propiedad inmobiliaria. Con esta visión matizada del principio de no regresión en materia ambiental parece coherente, en términos de laxitud, la admisión de que los entes territoriales –en principio más sensibles a la captura por parte de intereses empresariales privados- puedan ser competentes para proponer directamente a la Comisión la adaptación de las listas nacionales de LICs, incluso en exclusiva (sin posibilidad de intervención subsidiaria de las autoridades estatales centrales).

Finalmente, y aunque ventilado en una jurisdicción ajena a la de la Unión, resulta digno de mención el asunto *Cordella y otros c. Italia*, dirimido por la STEDH de 24 de enero de 2019. En la anterior edición de esta crónica se dio cuenta de la crisis padecida en las inmediaciones del municipio italiano de Taranto, donde se ubica la planta industrial ILVA, la mayor acería del continente que ocupa una superficie de mil quinientas hectáreas y genera un tercio de las emisiones italianas de dioxinas a la atmósfera. A pesar de la implicación del gobierno en la adopción de medidas de descontaminación desde los años noventa del pasado siglo, medidas reforzadas a partir de 2012 con los llamados “*Decretos Salva-Ilva*”, la extensión de la ejecución de los planes de descontaminación hasta agosto del 2023 fue recurrida en vía contencioso-administrativa por la Región de Puglia y el Ayuntamiento de Taranto, estando dicho procedimiento aún pendiente. Por su parte, algunos residentes de la zona emprendieron causas penales contra los administradores de la planta por la emisión de sustancias nocivas para la salud, la calidad del aire, del agua y del suelo y la ausencia de prevención de riesgos laborales, dado lugar a varias sentencias condenatorias. Por su parte, la STJUE de 31 de marzo de 2011 ya había sancionado el incumplimiento por parte de Italia de las obligaciones derivadas de la Directiva IPPC (2008/1/CE), además de encontrarse en curso un procedimiento de infracción desde 2014. En este contexto, el TEDH, amparando a los residentes de la zona, aprecia la existencia de una violación del derecho a la vida privada ex art. 8 del CEDH por haberse aprobado normas y propuesto actuaciones cuya implementación está ralentizada, cuando no paralizada, lo que compromete la salud de unos demandantes para quienes se reconocen indemnizaciones individuales simbólicas (de solo 5.000 euros, frente a los 120.000 reclamados, y excluyentes de los daños morales).

4. LAS REGIONES ANTE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

La producción normativa de las regiones italianas, siquiera con la óptica expositiva que aquí se adopta, informa únicamente de las submaterias ambientales que preocupan a escala territorial: así pues, la cuestión abordada con mayor frecuencia e intensidad ha sido la actividad venatoria en general (y, en particular, la caza del jabalí y del corzo, los períodos de veda, las

modalidades de caza, el régimen de cotos y el tratamiento de los productos cárnicos derivados)¹⁰. La atención se ha dirigido puntualmente hacia otros objetos tales como la contención del consumo de suelo (leyes 14/2017 del Veneto y 7/2017 del Lazio), los recursos forestales (ley 28/2017 del Friuli Venezia Giulia) y la depuración de aguas residuales por parte de los consorcios de saneamiento (ley 31/2016 de Cerdeña). También se cuentan algunas leyes dedicadas a la avocación, por parte de las regiones, de competencias hasta la fecha provinciales, en materia de agroturismo, agricultura, caza y pesca (ley 22/2016 de Calabria, leyes 14 y 20/2016 de Toscana, ley 1/2016 de Emilia-Romaña, leyes 21/2016 y 10/2017 de Liguria; ley 7/2016 de Lombardia, ley 27/2017 del Veneto, ley 25/2017 del Molise).

Sin embargo, el fenómeno más destacable –y, por cierto, coherente con la orientación “de mercado” advertida en las recientes políticas ambientales italianas- viene representado por las leyes regionales dedicadas a la valorización turística de los recursos ambientales, culturales y paisajísticos propios. La idea de promover no ya el respectivo territorio, sino las experiencias que éste ofrece, se observa en normas que pretenden recuperar y promocionar algunos valores singulares y exclusivos de cada zona, como sucede con la ley 15/2016 de Friuli Venezia Giulia (sobre el patrimonio geológico y espeleológico y zonas kársticas) y, reveladoramente, con las leyes 52/2017 de Abruzzo, 2/2017 del Lazio, 5/2017 de Lombardia y 2/2017 de Campania (que alzapriman el patrimonio cultural vial –camino y senderos, calzadas romanas, vías pecuarias -*tratturi* y *mulattiere*-), con el complemento de la ley 37/2017 de las Marcas (cuyo objeto principal es el cicloturismo).

En la jurisprudencia de la Corte constitucional sigue advirtiéndose un marcado sesgo centralista. Un ejemplo de este reconocimiento del extenso y extensivo protagonismo estatal en materia ambiental sería la solución al conflicto que enfrentó a las regiones (ambas adriáticas) de Veneto y Puglia con el Estado, a cuenta del “blindaje” legal de los títulos habilitantes otorgados para la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos dentro de las 12 millas de costa, durante toda la vida útil del yacimiento. En una cuestión de identidad claramente energética o minera, la sentencia 114/2017 recondujo la medida a la competencia exclusiva estatal en materia de medio ambiente ex art. 117.2.s de la Constitución, avalando la adopción unilateral de una decisión normativa como la controvertida. Otra intervención de la Corte reprochó a la región de Cerdeña (a la sazón una región con estatuto especial) la desafectación por ley de sus bienes comunales: la sentencia 103/2017, entendió que la desclasificación de ese tipo de bienes invadía las competencias estatales en

¹⁰ Tales materias han ocupado las leyes 8/2016 de la Provincia de Trento, 10/2016 y 5/2017 del Valle de Aosta, 3 y 11/2016 y 1 y 4/2017 del Veneto, 19/2017 de Lombardia; 59/2017 de Puglia, 10, 39, 56 y 84/2016 y 37/2017 de Toscana.

materia de medio ambiente, al trascender de una mera mutación demanial que habría sido tolerable por respetuosa con la vocación ambiental y colectiva de esos bienes¹¹. En el mismo sentido, la sentencia 121/2018 declaró la inconstitucionalidad de la citada ley de Campania de 2017 de valorización de los senderos, en la medida en que amparaba intervenciones sobre vías pedestres en el interior de espacios naturales protegidos, también nacionales, al margen de la reglamentación estatal en la materia, entre otras disposiciones.

Esta combinación de maximalismo y formalismo, más pendiente de afirmar la posición de la autoridad central como responsable de la protección ambiental que de apreciar la intención o el acierto de las autoridades regionales en el ejercicio de esa protección, se puede también apreciar en otros pronunciamientos tales como las sentencias 66/2018 u 86/2019, que tachan de inconstitucionalidad sendas leyes (de Veneto y de Basilicata, respectivamente) por las que se modifican unilateral y puntualmente las reglas de planificación territorial y paisajística en contra lo dispuesto en el Código de los bienes culturales y del paisaje de 2004, que exige la decisión conjunta -estatal y regional- en la materia¹². Mejor valoración merece la actuación de la Corte en su sentencia 28/2019, relativa a una ley de Abruzzo de 2018 cuyo objeto fue la aprobación del plan regional de gestión integrada de residuos directamente, obviando su naturaleza administrativa y, por consiguiente, su necesario sometimiento a procedimiento previo sujeto a su vez a evaluación estratégica.

¹¹ Nótese que la normativa italiana, tributaria de la tradición jurídica romana y feudal que prevaleció formalmente hasta la recepción del "*Code Napoleon*", maneja los conceptos de *usi civici* y *beni di uso civico*, los cuales son equivalentes, acaso no estrictamente, con nuestros usos, aprovechamientos y/o bienes comunales. Por cierto, la cuestión se halla recientemente regulada por la ley 168/2017, de 20 de noviembre, de normas en materia de dominios colectivos (sin perjuicio de otras normas regionales). Sin atender al perfil patrimonial de estas instituciones, basta ahora poner de relieve la dimensión ambiental de las mismas: se trata de terrenos públicos o privados gravados con derechos al aprovechamiento colectivo de tipo agropecuario, silvícola, venatorio (*pascolatico, ghiandatico, legnatico, boscativo, erbatico, siliquatico*, etc) ... en todo caso, usos vinculados a la naturaleza natural (valga la redundancia) de los mismos.

¹² En el caso de la sentencia 86/2019 sorprende que la medida adoptada por la región de Basilicata pretendía endurecer los requisitos ambientales para la instalación de parques fotovoltaicos, siquiera de pequeña dimensión, en el interior del parque nacional del Pollino. Parece que muchas de las regiones han legislado en pos de la protección ambiental inmediata acaso descuidando la mediata, chocando con el reproche de una Corte que mantiene el carácter limitador de la disciplina estatal ambiental y paisajística respecto de cualesquiera otras regulaciones sectoriales de las regiones (en estos casos, en materia de energías renovables). En el mismo sentido cabe citar la sentencia 177/2018, en que se declara la inconstitucionalidad de una ley de Campania de 2016 que preveía la suspensión temporal del otorgamiento de autorizaciones para la implantación de instalaciones eólicas y de biomasa hasta la acreditación del cumplimiento de ciertas condiciones ambientales previstas en la propia ley regional, dificultando la política nacional de difusión de la producción de energía renovable.

A mayor abundamiento, el plan regional contrastaba con las normas estatales de fijación de la capacidad máxima de las incineradoras (afectando al diseño estatal del sistema de gestión), y abusaba del recurso a la eliminación en vertedero en detrimento de la incineración con recuperación de energía, infringiendo así el Código del Medio Ambiente.

5. LOS RETOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL ITALIANA EN EL FUTURO PRÓXIMO

Italia afronta retos presentes y futuros similares a los que encara cualquier país occidental desarrollado, europeo o mediterráneo; acaso diferentes -y agravados- debido a sus particulares características geográficas de la península itálica (en particular, el elevado riesgo sísmico y la densidad de población) y sociológicas (una cierta "*nonchalance* ambiental" de la ciudadanía, sobre todo de la meridional)¹³. En todo caso, los riesgos y desafíos son reconducibles a la reducción de la contaminación atmosférica, la mitigación del cambio climático (basada sobre todo en un nuevo modelo de movilidad) y la adaptación a éste, el freno a la desertificación, al agotamiento del agua dulce y a la pérdida de biodiversidad.

El abordaje de estos problemas exige enormes esfuerzos materiales y humanos, y no puede ser inmediato a pesar de la urgencia. La agenda ambiental, lejos de discursos apocalípticos, es absolutamente prioritaria, vital, esencial para la supervivencia. Acaso no se puedan ni se deban medir los tiempos de la naturaleza con magnitudes humanas y políticas (una legislatura cuatrienal, una generación), pero sí parece conveniente tratar de reconducir al momento presente la escala espacio-temporal de los problemas, las soluciones a éstos y los recursos disponibles para alcanzarlos. Si en tiempos pasados se acuñó el lema hoy usado en ecología "piensa global y actúa local", hoy sería adecuado completarlo con una revisitación del principio de precaución en clave positiva ("piensa a futuro y actúa ahora") o con un tropo bíblico ("piensa en eterno y obra en cotidiano"). La reflexión, el reconocimiento, el análisis de la realidad es la mejor base para emprender su resolución y, aunque Italia sea un país más fallido que otros de su entorno en lo tocante a la protección de su medio ambiente, es honesto y reflexivo, como lo demuestra su ordenamiento

¹³ La lectura de la profusa y precisa información que ofrecen los "Anuarios de los Datos Ambientales" publicados por el ISPRA (en particular, del más reciente, correspondiente a 2018) soporta esta afirmación, ya que el consumo de suelo (la superficie de suelo artificializado de alguna manera) se alza hasta el 7,65% del total del país, cuando en Europa la media es del 4,2% (en España, según cálculos propios fundados en la suma de la superficie de los núcleos urbanos, rebasa por poco el 3%). En ese territorio pavimentado cada habitante genera unos 490 kilos de basura al año (¡más de un kilo diario, cerca de media tonelada!) de los que solo tría un 55% de cara a su recogida selectiva.

ambiental, siempre magmático, siempre proteico, sofisticado y completo, nutrido de experiencias e inspirado por las mejores intenciones. Distinto juicio merecen, a pesar de los progresos realizados, los resultados de la aplicación de ese Derecho ambiental que –honor a la fuente- lleva la marca de los talleres bruselenses.

El sello particular que aporta Italia a esta obra jurídica se aprecia en varios aspectos que van más allá de tributar a la Unión Europea el respeto que merece su Derecho (del que Italia es coautora, en su cuota parte). Cabría destacar de todos ellos el entusiasmo y el ingenio a la hora de concebir la protección ambiental como una empresa colectiva, como una oportunidad para el desarrollo social y económico: no en vano el tópico nos lleva a observar al ser italiano como un gran negociante, afanoso, sociable, aparente, un punto demasiado inclinado a la ostentación, pero siempre eficaz y resolutivo. En esa lógica se encuentra ahora la política ambiental del país transalpino, justamente, como se deduce de la agenda presentada por el ministro Costa en junio de 2018, un ambicioso a la par que preciso programa de actuación del que cabe extraer las principales transformaciones que cabe esperar en el futuro de la mano de los poderes públicos italianos.

De ser viables las intenciones del ministro Costa, en próximas ediciones de esta crónica habremos de dar cuenta de la aprobación de leyes sobre la contención en el consumo de suelo y la reutilización de suelo edificado, el *retrofit* inmobiliario, la prohibición de objetos de plástico de un solo uso en hostelería, la economía circular, la reforma de la ley marco de espacios naturales de 1991, o el endurecimiento del Derecho Penal ambiental.

También se anuncia la adopción de muchas acciones y medidas puntuales no requeridas de la obra del legislador, y no de nueva factura, sino de continuación de tareas pendientes, hechos los ajustes necesarios tras las evaluaciones oportunas: ultimar la cartografía geológica de Italia y la zonificación sísmica, completar la red Natura 2000 y proceder a una integración con los espacios protegidos conforme a la legislación italiana, implantar la videovigilancia con drones para prevenir y luchar contra los incendios forestales, aumentar la plantilla de los *Carabinieri* forestales (recuérdese, nuevo cuerpo resultante de la integración de los guardas forestales tradicionales en el arma de los carabinieri) y de las capitánías portuarias y, en general, del personal adscrito al ministerio de medio ambiente, continuar actuando en el campo de los residuos incontrolados por la vía comisarial de probado éxito en la región de Campania... Una financiación que estuviera a la altura de los objetivos señalados y una ciudadanía que acompañase a las autoridades en la obra de limpieza y reconstrucción de la “casa común” serían garantías insustituibles para el cumplimiento de un compromiso sugestivo pero, sobre todo, vital en todos los sentidos imaginables.

Portugal 2019, a imagen y semejanza de Lisboa capital verde 2020

AMPARO SERENO¹

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL PROYECTO DE UN NUEVO AEROPUERTO PARA LISBOA. 3. COMBATE AL CAMBIO CLIMÁTICO, NEUTRALIDAD CARBÓNICA Y MOVILIDAD ELÉCTRICA. 4. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. 5. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES. 6. POLÍTICA DE AGUAS: EL ETERNO RETORNO DE LA SEQUÍA. 7. NOTAS FINALES: LITIO, AMIANTO, SUELOS CONTAMINADOS Y “JUSTICIA AMBIENTAL”: EL CASO DEL PUERTO DE SETÚBAL.

RESUMEN: En este trabajo se pasan en revista los temas más importantes de las políticas públicas ambientales de Portugal durante el año 2019, así como la principal legislación publicada durante ese mismo año, realizando una evaluación bastante positiva de los avances en determinadas materias, como son: movilidad eléctrica y descarbonización de la economía, combate al plástico y, especialmente, todo lo relacionado con la preparación de Lisboa para ser la Capital Verde en 2020. Esta ciudad se ha convertido, además, en un buen ejemplo de sostenibilidad urbana y desempeño ambiental para el resto de los municipios portugueses. Si bien que, no todo fue de “color verde” durante este año 2019. Existen algunas materias en que se debería mejorar, como el tratamiento que se ha dado al amianto, a los suelos contaminados o el insuficiente desempeño de la “justicia ambiental”.

¹ Investigadora en el “Observatório de Relações Internacionais” (*OBSERVARE*) de la “Universidade Autónoma de Lisboa” (UAL) y profesora del “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa” (ISCAL).

ABSTRACT: This work deals with the most important issues of the environmental public policies of Portugal during the year 2019, as well as legislation published during that same year. A fairly positive evaluation of progress in certain subjects is made, such as: electric mobility and decarbonisation of the economy, combating plastic and, especially, everything related to the preparation of Lisbon to be the Green Capital in 2020. This city has become a good example of urban sustainability and environmental performance for the rest of the Portuguese municipalities. Although, not everything was “green” during this year 2019. There are some areas in which it should be improved, such as the treatment given to asbestos, contaminated soils or the insufficient performance of "environmental justice".

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

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

1. INTRODUCCIÓN

Se le atribuye uno de los más famosos dramaturgos portugueses del siglo XIX – el homólogo a nuestro Benito Pérez Galdós – la frase: “Portugal es Lisboa y el resto es paisaje”. Esta especie de “adagio” de Eça de Queirós, enfurece a todos os portugueses de fuera de Lisboa, causando una especial irritación a los de Oporto – lo que no es de extrañar conocida la rivalidad Lisboa/Oporto (algo así como Madrid/Barcelona, aunque más circunscrita al plano futbolístico).

Sin embargo, hay algo de verdad en esta frase. Si pensamos que Portugal es un país bastante más cohesionado y mucho más centralizado que España, es hasta cierto punto natural que Lisboa sea para las restantes ciudades portuguesas – y para bien y para mal –, un ejemplo a seguir. En este momento, se trata de un buen ejemplo, una vez que su objetivo incentivar y perseguir mejorías en la sostenibilidad urbana. Como referimos en el OPAM del año pasado, Lisboa fue galardonada con el premio “Capital Verde Europea 2020”. La distinción fue anunciada por el Comisario Europeo do Ambiente, Asuntos Marítimos y Pescas, constituyendo un reconocimiento al trabajo que Lisboa ha desarrollado durante la última década para mejorar el ambiente urbano y la

calidad de vida de los lisboetas. Es la primera vez que una capital del Sur de Europa conquista esta distinción, generalmente atribuida a las ciudades del Norte – de hecho, la próxima será Oslo. Pero, además la “ambición ambiental” de Lisboa no acaba aquí, sino que también se sumó al C40, Grupo de Lideranza Climática de las Grandes Ciudades. Esta red tiene como objetivo el combate al cambio climático a escala de las grandes metrópolis – entre la que se cuentan 94 de las mayores del mundo – como Paris, Londres, Los Ángeles, Boston, Milán, Tokio o Seúl –, representando más de 700 millones de habitantes y un cuarto de la economía mundial. El jurado que escogió Lisboa como Capital Verde destacó el hecho de haber sido la primera capital europea a firmar el nuevo Pacto Global de los Alcaldes para el Clima y la Energía, bien como haber reducido substancialmente las emisiones de CO², el consumo de energía y agua² y tener una visión clara para la movilidad urbana sostenible. Sin embargo, el turismo no puede quedar al margen de la descarbonización y en Lisboa ha aumentado considerablemente³. En este sentido algunos⁴ barajan la posibilidad de convertir la denominada “tasa turística” – que en este momento es de 2 euros por turista y por noche – en una tasa local para la descarbonización que cobre al turista un valor correspondiente a su huella carbónica y que se destine a la mitigación de la misma. Medir el impacto ambiental turístico y concretizar su valor puede ser el primer paso para reducir su huella carbónica sin dejar de promover esta lucrativa actividad económica. Pero como toda actividad, la misma debe tener algún límite antes de pasar para el lado de la insostenibilidad ambiental. De ahí la gran polémica alrededor del nuevo aeropuerto de Lisboa – asunto que trataremos más adelante –, que además de los impactos ambientales de un proyecto de esta envergadura junto al Estuario del Tajo – reserva natural –, servirá para aumentar el número de vuelos *low cost* y el número de turistas que entran en una Lisboa que comienza a dar “señales de cansancio”.

No obstante, fuera de la controversia en torno al proyecto de un nuevo aeropuerto y como al inicio mencioné, el buen ejemplo ambiental de Lisboa está difundiéndose al resto del país, representando una imagen de progreso en el desempeño ambiental que otras ciudades portuguesas tienden a emular.

² La Cámara de Lisboa prevé el ahorro de cerca de 75% del agua potable hasta 2025, a través de un plan de reutilización de agua con una inversión de 16 millones destinado a crear una nueva red de agua reciclada para consumo no potable. Esta nueva red se servirá del agua reciclada en las tres EDAR de Lisboa e incluye la construcción de 55 km de conductas aductoras principales, 16 nuevos sistemas de elevación y 12 reservorios.

³ De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) 58% dos 67 millones de dormidas de turistas registradas en 2018 en Portugal se realizan en 3 ciudades: Lisboa (13 millones), Oporto (4 millones), Cascais (1,5 millones).

⁴ En este sentido ver la opinión de FELIZARDO, José Rui, y FERREIRA, Lurdes en “Descarbonizar as cidades sim, mas com o turismo. As cidades precisam de uma taxa local para a descarbonização que as ajude no papel cada vez mais central de reduzir as emissões de CO² do planeta”. Público, 31/10/2019.

2. EL PROYECTO DE UN NUEVO AEROPUERTO EN LISBOA

El año 2019 quedó marcado por la fuerte polémica en torno del proyecto de construir un segundo aeropuerto para Lisboa que se situaría en una antigua base aérea militar⁵ a 25 Km de la capital portuguesa. La necesidad de ampliar el aeropuerto de Lisboa surge porque el actual – conocido como “Aeroporto da Portela” – se encuentra muchas veces colapsado por la afluencia masiva de turistas desde 2013. Antes de la crisis económica de la zona euro, existía un proyecto para construir el mismo en la Base Militar de Alcochete. Pero este proyecto, que fue sujeto a Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y obtuvo una declaración positiva fue, sin embargo, abandonado, por ser demasiado oneroso⁶ – esta decisión fue adoptada en el momento en que el Estado portugués tuvo que ser rescatado por la denominada “troika” (FMI, BCE y CE).

Aunque en el caso del proyecto actual, el gobierno refirió que no sería necesaria la realización de EIA – ya que las dimensiones eran muy inferiores a las del anterior –, la verdad es que el proceso está en marcha. El día 19 de septiembre concluyó la fase de consulta pública, con 928 participaciones registradas en el portal Participa – gestionado por la “Agência Portuguesa del Ambiente” (APA). Tanto las instituciones (municipios, asociaciones y partidos políticos) como los particulares están fuertemente divididos. Casi todas las ONG y asociaciones de medio ambiente están contra un proyecto que significa aumentar dramáticamente la mortandad de las numerosas aves que nidifican y tienen en sus rutas la travesía del Estuario del Tajo. Rutas que podrán colisionar con los vuelos de las aeronaves, causando graves accidentes. Además, toda la legislación Internacional de la UE e, incluso, nacional condiciona y limita este tipo de actividades en zonas protegidas, como el Estuario del Tajo – en este sentido, la Convención Ramsar, la Directivas Hábitats y la Directiva Aves, así como la legislación portuguesa sobre reservas naturales. Pero además, las ONG argumentan que la firma prematura del Acuerdo entre el gobierno y la ANA (Aeropuertos de Portugal, liderada por la francesa Da Vinci) para la construcción de la obra de Montijo, antes de la elaboración del Estudio de

⁵ La Base Aérea n.º 6 está localizada en el distrito de Setúbal, entre Montijo y Alcochete (municipios situados justo en frente de Lisboa pero del lado sur del Estuario del Tajo en la salida del Puente Vasco de Gama).

⁶ Aunque menor que la del proyecto de Alcochete, en el actual proyecto la inversión prevista é superior a 1,15 mil millones de euros, lo que incluye también la construcción de un nuevo acceso ferroviario, que permitirá establecer la conexión del Aeropuerto do Montijo con la autopista A12 y la Terminal Fluvial del Seixalinho, bien como la construcción de una pista para bicicletas a lo largo de este acceso

Impacto Ambiental (EIA) y del informe de la Comisión de Evaluación es una forma de intromisión política en el proceso de EIA.

Entre los municipios, las opiniones divergen de acuerdo con la familia política a que pertenecen alcaldías. En cuanto que los ayuntamientos del partido socialista (PS), que actualmente gobierna en Portugal, piensan que el aeropuerto es una oportunidad para el desarrollo económico sostenible – es el caso de Barreiro y Montijo – el Municipio de Moita y Seixal (cuyas alcaldías pertenecen Partido Comunista Portugués (PCP) defiende justamente lo contrario. O sea, que el nuevo aeropuerto, además de los impactos ambientales ya referidos por las ONG, perjudicará la calidad de vida de sus poblaciones, debido al ruido y aumento del tráfico y del valor de la vivienda. Argumentan, también, que la opción actual es de corto plazo, pues el turismo en Lisboa está creciendo de tal manera que rápidamente el nuevo aeropuerto será insuficiente y habrá que construir otro de dimensiones superiores, duplicando el gasto público – en este sentido la opción inicial (proyecto de Alcochete) era más ventajosa para el interés general. Finalmente, el “Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)” emitió un parecer favorable al EIA, pero condicionado a que la “ANA Aeroportos” pague cerca de 20 millones de euros para mitigar y compensar los impactos en la avifauna. A razón de €4,5 por cada movimiento (aterrizar y despegar) en el nuevo aeropuerto.

La opinión del referido instituto parece haber pesado bastante en la DIA favorable pero condicionada emitida por la APA, el pasado día 31 de octubre. O sea, todo indica que Lisboa va a tener nuevo aeropuerto en Alcochete, si bien que las medidas de compensación para minimizar los impactos del mismo ascenderán a €48 millones. No obstante, hay que referir que está todavía pendiente la decisión sobre proceso judicial iniciado en febrero por una ONG de defensa del medio ambiente que demanda la realización de una evaluación ambiental estratégica (EAE) – que, en su opinión, debería haber sido realizada antes del EIA del proyecto – y que ya comunicó públicamente que está ponderando interponer una providencia cautelar sobre la DIA que aprueba el nuevo aeropuerto⁷.

3. LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, NEUTRALIDAD CARBÓNICA Y MOVILIDAD ELÉCTRICA

El Ministerio de Ambiente portugués, que el año pasado, había salido reforzado con la cesión, por parte del Ministerio de Economía y Energía de sus competencias en materia energética – a partir de lo cual pasó a denominarse

⁷ Ver: “APA aprova aeroporto do Montijo com contrapartidas de 48 milhões”, *Público* (31/10/2019)

“Ministerio do Ambiente e da Transição Energética” (MATE) vio su nombre nuevamente alterado tras las elecciones nacionales de octubre de 2019. Ahora se llama: “Ministério do Ambiente e da Ação Climática (MAAC)”. No obstante, esta alteración no es tan sólo nominal, sino que adquiere nuevas competencias – antes atribuidas al Ministerio de Agricultura – y en lo que se refiere a la ordenación forestal. Además, el próximo XXII Gobierno Constitucional – que el 26 de octubre pasado fue investido, divulgando, en ese mismo día, su Programa de Gobierno – promete una gran ambición en lo que se refiere a medidas ambientales, sobre todo a las relacionadas con la “descarbonización” de la economía. Por ejemplo, las dos únicas centrales eléctricas a carbón que funcionan en Portugal (Pego y Sines) y que ya el anterior Gobierno había anunciado que serían cerradas en 2023 y 2025, respectivamente, ahora dice que lo serán pero dos años antes (2021 y 2023). Esta promesa, que esperamos se cumpla, va a suponer un gran esfuerzo para un país que, como no tiene energía nuclear, deberá, necesariamente, reforzar la hidroeléctrica, eólica y solar. Además, se promete una “revolución” en los transportes con el refuerzo en el ferrocarril, la manutención de los precios sociales de los transportes públicos en todo el territorio – estos fueron reducidos el año pasado para la mitad, (o más en algunos casos⁸) y la continuación de la apuesta en la movilidad eléctrica.

Simultáneamente y en materia de lucha contra el cambio climático, fue publicada en julio la Resolución del Consejo de Ministros (RCM) n.º 107/2019, por la que se aprueba la “Hoja de Ruta para la Neutralidad Carbónica”. De acuerdo con la misma, para que Portugal sea neutro en carbono en 2050 habrá que reducir, a partir de 2019, de 68 para 12 Megatoneladas las emisiones de CO₂. Lo que significará aumentar de 9 para 12 Megatoneladas la capacidad de secuestro forestal del país. En 2030, el 80% de la energía eléctrica producida deberá serlo a partir de fuentes renovables y en 2050 deberá ser 100%. Así, la dependencia energética del exterior, que es hoy de 75%, en 2030 será de 65% y en 2050 de 17%. El uso de petróleo que hoy ultrapasa los 65 millones de barriles/año, no deberá de superar los 10 millones en 2050 y dejará de ser usado en la movilidad terrestre. El ahorro anual derivado de las importaciones de combustibles – que dejarán de ser necesarias – alcanzará los 4 mil millones de

⁸ Desde abril de 2019, en las áreas metropolitanas de Lisboa y de Oporto hay nuevas modalidades de pago mensual de los transportes públicos: uno que permitirá viajar por toda el área metropolitana (18 municipios, en el caso de Lisboa y 17 en Oporto) que costará 40 euros, lo que permitirá, en algunos casos, ahorros mensuales de más de 100 euros. Hasta ahora, el abono más caro de la Gran Lisboa costaba 192,15 euros, correspondiente a un combinado entre ferrocarril y la empresa “Barraqueiro Transportes”. Con el nuevo “Navegante Metropolitano”, los usuarios de estos transportes tendrán, por lo menos, un ahorro mensual de 152,15 euros. Véase [este enlace](#).

euros por año, lo que representa un valor acumulado (entre 2020 e 2050) de 128 mil millones de euros.

En lo que se refiere a la inversión estatal necesaria para las medidas previstas en la referida Hoja de Ruta se calcula que en media anual – fuera otros gastos necesarios e indirectos –, serán aplicados: en el ciclo urbano del agua, alrededor de 500 millones de euros; en la adaptación al territorio – litoral y combate a las inundaciones y sequías – aproximadamente 200 millones, y; para la “descarbonización” de los transportes y eficiencia energética irán hasta los 1200 millones. Pero también se espera que la dinámica económica del mercado, apoyada por un conjunto de políticas públicas adecuadas – sobre todo las relacionadas con el Plan para la Economía Circular –, originen una inversión privada anual de 30 mil millones de euros entre 2020 e 2050. Como balance final, la Hoja de Ruta concluye que: sin el impulso de la neutralidad carbónica habría una reducción de 60% de las emisiones de CO₂ hasta 2050, mientras que, gracias a ella, se espera alcanzar, por lo menos, 85%.

Hay que referir que una das medidas más polémicas de la Hoja de Ruta fue la previsión de una reducción significativa del ganado bovino, debido a su fuerte contribución para las emisiones de metano. Para apoyar esta medida, el Rector de la Universidad de Coimbra decidió eliminar la carne de vaca del menú de los comedores universitarios a partir de enero de 2020⁹. Esta decisión fue objeto de alguna polémica en los medios de comunicación, que la han valorado tan sólo como una medida simbólica con pocos efectos prácticos, pero que ha levantado la “furia” del sector ganadero.

Por último, el programa de gobierno, para apoyar las medidas de la Hoja de Ruta para la neutralidad carbónica prevé también el desarrollo de un “banco verde”, a través de la “Institución Financiera de Desarrollo”, para acelerar las varias fuentes de financiamiento existentes dedicadas a proyectos de neutralidad carbónica y economía circular.

Finalmente, hay que referir que tal como en 2018 continúa la tendencia de crecimiento del mercado de vehículos ligeros eléctricos, así como la instalación de nuevos puntos de abastecimientos normales y rápidos que ya han superado los 1350, extendiendo la red a todo el territorio nacional. Así mismo, se ha dado continuación a los incentivos financieros y otras medidas de discriminación positiva para facilitar la utilización de vehículos eléctricos, pero además el nuevo gobierno pretende la eliminación de los subsidios perjudiciales al medio ambiente aplicados a los combustibles fósiles. Con esta finalidad, se procederá a una revisión de la fiscalidad sobre los vehículos para reforzar la discriminación positiva de los que tienen mejor desempeño ambiental, manteniendo la tributación en función de las emisiones de CO₂ y confiriendo

⁹ Cf. LUSA (17/09/ 2019).

una clara ventaja fiscal a los vehículos eléctricos¹⁰. Además, para facilitar la transición, se prevé la adopción de un umbral de obligatoriedad de instalación de puestos de cargamento de vehículos eléctricos en determinadas infraestructuras de acceso público, como el interfaz de transportes municipales, bien como establecer la obligación de que todos los edificios nuevos dispongan de los mismos.

Por su parte, y en lo que se refiere a bicicletas eléctricas, la meta fijada es alcanzar en 2030 la media europea. Actualmente, solo 0,5% de los portugueses usan la bicicleta como medio de transporte, por lo que el objetivo es llegar a los 7,5%, lo que corresponde a un aumento de 15 veces más. Así, los dos mil kilómetros de vías para ciclistas existentes deben aumentar diez mil hasta 2030 y se avanzará en medidas de educación para aumentar la seguridad vial y la compatibilidad entre los diferentes tipos de vehículos que circulan por la vía pública, a fin de reducir a mitad la siniestralidad de peatones y ciclistas. En este campo, de acuerdo con la Federación Europea de Ciclismo, Portugal ocupa a 27.^a posición, entre los 28 países con "condiciones para pedalear".

4. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

En esta materia, el nuevo gobierno pretende aplicar medidas de fiscalidad verde, para conseguir un progresivo reequilibrio de la carga fiscal, disminuyendo los impuestos sobre el trabajo y penalizando las prácticas que perjudiquen el medio ambiente, como el consumo excesivo y la no reutilización y reciclaje de residuos.

Sin embargo, los datos sobre los resultados de una de las medidas más simbólicas de fiscalidad verde¹¹ – la destinada a reducir el consumo de bolsas de plástico – continúan siendo poco prometedores. Con efecto, muestran que los portugueses están dispuestos a reducir progresivamente su consumo, pero quien se está beneficiando son los hipermercados y no la Hacienda Pública. Así, el Ministerio de Ambiente informó que la recaudación fiscal realizada en el primer año de aplicación de la tasa fue de tan sólo 0,4% de la inicialmente prevista, por lo que el Estado arrecadó cerca de dos mil euros el año pasado.

¹⁰ Paralelamente, se pretende alterar el marco fiscal, de modo a que las entidades patronales no faciliten coches de las empresas a modo de regalía salarial para sus empleados (o, por lo menos, en tal caso, sólo lo hagan con coches eléctricos), concediendo, en contrapartida, más ventajas para el copago mensual de transportes públicos para los trabajadores que opten por los mismos.

¹¹ La contribución sobre las bolsas de plástico leves fue creada por el artículo 30.º de la Ley n.º 82-D/2014, de 31 de diciembre (más conocida como Ley de la "Fiscalidad Verde" y desarrollada por la "Portaria" n.º 286-B/2014, de 31 de diciembre.

Estos datos fueron publicados recientemente por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y muestran, sin embargo, que en 2018 los ingresos con impuestos ambientales subieron en su totalidad para 5,3 mil millones de euros.

No obstante y en lo que se refiere al capítulo de los plásticos, el MAAC pretende avanzar con una nueva medida: prohibir, hasta finales de 2020, los plásticos no reutilizables (como platos, vasos, cubiertos de plástico o pajitas), anticipando en un año la aplicación de la directiva europea sobre la materia y definiendo un horizonte próximo, pero realista, para prohibir progresivamente otros usos de plástico, como los excesos en embalajes de productos, a través de sistemas de depósito, de mecanismos de reutilización y de *ecodesign* que permitan minimizar los residuos. También se pretende estimular a las empresas a que asuman compromisos voluntarios de eliminación o reducción de plástico en los embalajes de sus productos, especialmente en el sector alimentario y en las entregas a domicilio, bien como aplicar una tasa sobre los embalajes para *take away* a partir del próximo año. Merece, igualmente, una crítica positiva el Plan Estratégico para los Residuos Urbanos 2020+ (PERSU 2020+). Este Plan publicado en julio de 2019, en sintonía con los principios de la economía circular, excluye la incineración de residuos. Además, está prevista para marzo de 2020 la entrada en funcionamiento del sistema de incentivo de depósito para embalajes de bebidas – que implementará la Ley n.º 69/2018, de 26 de diciembre¹². Si bien que se trata de un proyecto piloto, apenas aplicable en las grandes superficies comerciales y muy distante de la expectativa prevista para 2022 – tanto en términos de la variedad de materiales recogidos, como en los puntos de recogida que estarán disponibles. Desafortunadamente este tenaz combate al plástico no ha sido extendido a otros residuos, no menos insidiosos, como los originados por equipamientos eléctricos y electrónicos¹³.

Por último y en lo que se refiere a las aguas residuales, fue aprobado una norma que será fundamental para comenzar a reutilizar el agua: el “Decreto-Lei” n.º 119/2019, de 21 de agosto¹⁴, que establece el régimen jurídico de producción de agua, obtenida a partir del tratamiento de aguas residuales, para reutilización.

¹² Esta ley realiza la primera alteración del “Decreto-Lei” n.º 152-D/2017, de 11 de diciembre sobre el Régimen Unificado de Flujos Específicos de Residuos. Sobre esta cuestión ver [Amparo SERENO, *Actualidad Jurídica Ambiental* \(86\)](#).

¹³ Portugal alcanzó menos de la mitad de la meta de la meta prevista. De acuerdo con los datos del MAAC, la meta prevista en 2019 para la recogida y tratamiento de residuos de equipamientos eléctricos y electrónicos (REEE) es de 103 mil toneladas, pero las Entidades Gestoras (EG) licenciadas, van a recoger como máximo 48 mil toneladas.

¹⁴ Sobre esta cuestión ver [Amparo SERENO, *Actualidad Jurídica Ambiental* \(94\), p. 106](#).

5. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS

El pasado 5 de septiembre fue publicada la Ley n.º 99/2019, que realiza la primera alteración al PNPT¹⁵ – aprobado mediante la Ley n.º 58/2007 – con la finalidad de adaptarlo a los nuevos desafíos – como por ejemplo las directrices de la Estrategia de Ciudades Sostenibles 2020 o los compromisos adquiridos con base en el Acuerdo de París sobre el cambio climático. La referida ley fue precedida da correspondiente fase de consulta pública que contó con una amplia participación, una vez que el PNPT es el instrumento principal del sistema de gestión territorial¹⁶. Los elementos fundamentales del PNPT son: por un lado, el Modelo Territorial a seguir, y; por otro lado, la Agenda para el Territorio que contempla 50 medidas¹⁷ políticas para dar respuesta y aprovechar positivamente los cambios radicales que el país va a sufrir, así como apoyar los nuevos cambios de rumbo que se pretenden concretizar para alcanzar el desarrollo territorial sostenible.

Como antes mencionamos, el actual “Ministério do Ambiente e da Ação Climática (MAAC)” adquirió nuevas competencias – antes atribuidas al Ministerio de Agricultura – y en lo que se refiere a la ordenación de los bosques. Esta medida me parece fundamental para combatir con eficiencia los incendios forestales – recuerdo que los del verano/otoño de 2017 provocaron 110 víctimas (amén de los costes ambientales y económicos). Una de las causas apuntadas fue precisamente la excesiva fragmentación de las competencias entre el Ministerio de Ambiente y el de Agricultura. Concretamente, la ineficacia de la tutela compartida sobre el “Instituto da Conservação da Biodiversidade e da Floresta” – que tradicionalmente estuvo siempre dirigido por el Ministerio del Ambiente y que como consecuencia de la crisis económica de 2008-13 había pasado también a manos del Ministerio de Agricultura. La incompatibilidad

¹⁵ Sobre esta cuestión ver [Amparo SERENO, *Actualidad Jurídica Ambiental* \(94\), p. 108.](#)

¹⁶ La figura del PNPT fue creada por la Ley de Bases de la Política de Ordenación del Territorio y de Urbanismo de 1998, con el objetivo de dotar al País de un instrumento necesario para obtener una visión prospectiva, completa e integrada de la organización y desarrollo del territorio y para promover da coordinación y articulación de políticas públicas con base territorial, bien como para la programación de inversiones territoriales a financiar tanto por programas nacionales, como por los de la Unión Europea (UE).

¹⁷ Entre las medidas más importantes están: mejorar la gestión del recurso agua en un clima de escasez; valorizar el recurso suelo y evitar el desperdicio del mismo; afirmar la biodiversidad como un activo territorial; valorizar el territorio a través del paisaje; planificar y gestionar de forma integrada los recursos geológicos y mineros; ordenar y revitalizar los bosques; prevenir riesgos y adaptar el territorio al cambio climático; valorizar el Litoral y aumentar su resiliencia, y; promover la rehabilitación urbana, cualificar el ambiente urbano y el espacio público.

entre los intereses ambientales y agrícolas ponían en causa la “governabilidad” y por consiguiente la eficacia en la actuación del referido Instituto.

El actual Gobierno refiere en su Programa que realizará una profunda reforma forestal, teniendo como meta una mayor resiliencia mediante el aumento del área de bosques y especies más adaptadas al territorio. Además, serán creados nuevos incentivos económicos para proyectos de sumideros forestales y otras actividades silvícolas y agroforestales que promuevan el secuestro de carbono¹⁸.

Por último, hay que señalar que en relación con las áreas protegidas y con el objetivo, entre otros, de prevenir los incendios en las mismas, fue aprobado el “Decreto-Lei” n.º 116/2019, de 21 de agosto por el que se establece el modelo de cogestión de áreas protegidas. Este modelo estaba ya previsto en la Resolución del Consejo de Ministros n.º 55/2018, de 7 de mayo, que aprobó la Estrategia Nacional de Conservación de la Naturaleza y Biodiversidad 2030 con la finalidad de establecer acuerdos de gestión colaborativa con las entidades presentes en el territorio de las referidas áreas protegidas. En este sentido, se tuvo en cuenta, la experiencia previamente adquirida con los proyectos de prevención estructural contra incendios y restauración de parques naturales y, en especial, el proyecto piloto para la gestión colaborativa del Parque Natural (PN) del Tajo Internacional, que tuvo su inicio en 2017, y que constituyó un modelo a seguir. En este caso, el acuerdo de cogestión reunió a la Autoridad Nacional para la Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad juntamente con los tres municipios portugueses cuyos términos municipales están incluidos en el área del PN del Tajo Internacional, así como una institución universitaria, una asociación empresarial y una ONG de medio ambiente. Todas ellas intervinientes en el territorio portugués del referido PN.

Además, con el nuevo modelo de cogestión de áreas protegidas de ámbito nacional se permite que las asociaciones de municipios ya constituidas, o que vayan a constituirse, puedan participar en la gestión de áreas protegidas de ámbito nacional, siendo reconocidas como grupos de acción locales con capacidad para gestionar fondos europeos para el desarrollo local de base

¹⁸ Este efecto también se conseguirá mediante la promoción de especies de crecimiento lento, de modo a asegurar la acumulación duradera de carbono atmosférico. No obstante, se estudiará la introducción de especies forestales no autóctonas más adaptadas a las nuevas condiciones climáticas de las regiones del país expuestas a la desertificación física y se clarificará el marco de responsabilidades en lo que toca a la ejecución de las redes de defensa forestal contra incendios. En las zonas afectadas por incendios de grandes dimensiones serán constituidas unidades de gestión que no solo atribuirán los incentivos financieros, sino que también aplicarán las multas a los propietarios o gestores de predios urbanos y mistos no edificados en el interfaz entre lo urbano consolidado y los espacios rurales.

comunitaria. Así, se persigue la finalidad de imprimir una dinámica de gestión de proximidad en las áreas protegidas, bien como aplicar los principios de subsidiariedad, descentralización administrativa y participación de los órganos municipales en la respectiva gestión. Sin embargo se ha criticado que la nueva legislación no tuvo una fase de consulta pública ni de evaluación del proyecto piloto del Parque Natural del Tajo Internacional, además de transferir demasiadas competencias para los municipios – lo que constituye un riesgo dada la falta de sensibilidad ambiental de algunos de ellos – a la vez que deja en un segundo plano el papel del ICNF.

Finalmente, hay que referir que está prevista para el próximo año la implementación de casos piloto de remuneración de los servicios de los ecosistemas en áreas protegidas. Específicamente en el caso del Tajo Internacional, en la Sierra del Açor, y en la Sierra de Monchique. Esta iniciativa también merece una crítica muy positiva ya que supone un primer paso para los mercados comiencen a reconocer y valorizar servicios prestados por los ecosistemas – tales como, conservación y calidad del suelo y del agua, biodiversidad, secuestro de carbono, paisaje y ordenación del territorio.

6. POLÍTICA DE AGUAS: EL ETERNO RETORNO DE LA SEQUÍA

El 31 de octubre de 2019 [más de 87% do território português continental estava em situação de seca meteorológica](#)¹⁹. Cada vez que hay sequía – y las mismas suceden con más frecuencia y severidad en el Centro y Sur de la Península, o sea a partir de la cuenca del Tajo – salen a la luz las noticias sobre el cumplimiento (o no) de los caudales acordados en el Convenio de Albufeira (CA) de 1998. En este Convenio se establecen los caudales mínimos que España debe entregar a Portugal cada año – determinados trimestralmente, semanalmente y, en el caso del Guadiana, también diariamente. Sin embargo, hay un patrón de comportamiento que se repite cada que hay sequía: la contradicción entre la información oficial (de los Ministerios de Ambiente portugués y español) que afirman que España cumple con los caudales mínimos y las fuentes de la sociedad civil – tales como: asociaciones de defensa del medio ambiente, pescadores, clubes náuticos fluviales y municipios ribereños del Tajo – que afirman justamente lo contrario. Así sucedió durante la sequía de 2017 y volvió a suceder nuevamente en octubre de 2019. Durante este año los medios de comunicación portugueses han ido “bombardeando” la opinión pública con noticias alarmantes sobre el estado de las aguas del Tajo²⁰ hasta que

¹⁹ Esta sequía fue especialmente grave en el Algarve como retrata la prensa nacional. Ver, por ejemplo: “O deserto entrou pelo Nordeste algarvio adentro”, *Público*, 14.11.2019.

²⁰ Ver, por dar otro ejemplo: [“O maior rio da península ibérica está a morrer?”](#)

el 9 octubre noticiaban: “el Tajo internacional está en los mínimos de los últimos 40 años”. El retrato desolador de los cauces secos del río en territorio portugués se hace al por menor en reportajes televisivos alarmantes²¹, pero también en los restantes medios de comunicación²². En esta ocasión la “sequía” del Ponsul y Sever (afluentes del Tajo en territorio portugués) fue causada por descargas extraordinarias realizadas en la presa de Cedillo (situada en Cáceres junto a la frontera portuguesa y cuyo pantano es “alimentado” por los dos ríos antes referidos), con el objetivo de que España cumpliera in extremis el régimen de caudales anual de la Convención de Albufeira para el Tajo. A finales de octubre de 2019, varias voces provenientes de la sociedad civil²³ afirman que el Convenio de Albufeira no fue cumplido en el Tajo, señalando como culpables en primer lugar los gobiernos, pero también las hidroeléctricas²⁴. Otra vez, como en 2017, la historia se repite: el Ministro portugués del Ambiente desmiente esa información, afirmando que España cumple los caudales²⁵. Mientras tanto la “Comisión de Acompañamiento y Desarrollo del Convenio” (CADC) continúa muda y sin cumplir su papel de control de la aplicación del mismo. Sobre los resultados del Grupo de Trabajo (GT) que fue creado el año pasado nada sabemos, una vez que el acta de la última reunión de la Comisión (realizada en noviembre del año pasado) todavía no está disponible en internet²⁶ y este año no se reunió – incumpliendo el mínimo exigido por el Convenio (una vez por año). Todo parece indicar que la CADC no funciona con la diligencia que debía y los indicios del malestar del gobierno portugués en relación al Tajo manan de otras fuentes. Concretamente, en el nuevo Programa de Gobierno se prevé que el ejecutivo portugués inicie con el español un proceso de “desarrollo” de la Convención de Albufeira para garantizar caudales diarios que respondan a las necesidades ecológicas de los ríos internacionales y sus afluentes²⁷ y el pasado día 3 de noviembre el Ministro de Ambiente dijo públicamente que la gestión española de los caudales – aunque de facto

²¹ Ver, por ejemplo, [video de uno de los reportajes en TV](#).

²² Ver, por ejemplo: “Tejo. Ministério do Ambiente defende Espanha. Ambientalistas atacam” Diário I (09.10.2019).

²³ Asociaciones de pescadores, clubes deportivos de navegación fluvial, alcaldes de los pueblos ribereños situados en el Parque Natural del Tajo Internacional e ONG de defensa del Ambiente. Cf: “Autarcas de Portugal e de Espanha preocupados com redução drástica do caudal do Tejo”, LUSA (07/10/ 2019)

²⁴ “[Quando as barragens secaram o Tejo!](#)” – Cá por Causas’ – por Paulo Constantino

²⁵ “Tejo. Ministério do Ambiente defende Espanha. Ambientalistas atacam” Diário I de 09.10.2019.

²⁶ Cf. [acta de la última reunión de la Comisión \(realizada en noviembre del año pasado\)](#) consultado en 20/03/2020.

²⁷ LUSA (26/10/2019)

cumpliese el Convenio – era inaceptable²⁸, debido a los daños económicos y ambientales causados.

Pero no sólo en el Tajo Internacional hay problemas, también en el Guadiana la situación comienza a ser preocupante como consecuencia del “insaciable” regadío que se extiende, de modo legal, dentro del perímetro inicialmente previsto para Alqueva, pero también fuera de él. Concretamente, el punto en discordia es el sitio de Pomarão – situado en territorio portugués (distrito de Mértola) antes de la confluencia del el Guadiana con el Chanza. Ya en 2017, el propio Ministro portugués²⁹ reconoció, públicamente, que Portugal no estaba a cumplir el mínimo establecido. Además, desde 2008 que está pendiente de conclusión un estudio que determine cuales los caudales que deben ser aportados en este tramo del Guadiana³⁰. Los actualmente previstos (5m3/segundo) fueron establecidos unilateralmente por Portugal teniendo en cuenta las disponibilidades del Sistema Alqueva-Pedrogão (SAP). Sin embargo, actualmente, Alqueva no sirve sólo la Cuenca del Guadiana, sino también otras cuencas internas portuguesas – como la del Sado y las Riberas del Algarve. Pero como antes se refirió, de todo lo más preocupante son las crecientes demandas del nuevo regadío portugués – más de 200.000 hectáreas, sobre todo del olivar intensivo³¹ – que están presionando cada vez más aquel que se considera el mayor lago artificial de Europa (Alqueva). Esto que puede explicar algunas de las dificultades de Portugal para llegar a acuerdo con España en Pomarão. Pero también, por lo menos en parte, la “tolerancia” portuguesa ante los incumplimientos españoles, antes relatados, en el Tajo.

7. NOTAS FINALES: LITIO, AMIANTO, SUELOS CONTAMINADOS Y “JUSTICIA AMBIENTAL”: EL CASO DEL PUERTO DE SETÚBAL

Entre os asuntos que merecen una nota final porque fueron, durante 2019, objeto de fuerte controversia cabe destacar los siguientes:

En primer lugar, los proyectos de extracción de litio –material imprescindible para la construcción de baterías eléctricas – y de la primera refinería europea para la producción de hidróxido de litio en Portugal. Este

28 «Governo: gestão que Espanha fez do caudal do Tejo “não é aceitável”». *Público* 03.11.2019.

29 Información divulgada por la Agencia LUSA a 27.11.2017. Sobre esta cuestión, ver también: A. SERENO “A Convenção de Albufeira 20 anos depois. Rever já ou esperar que os Tribunais façam o que a Comissão não faz?” A água e o rios no futuro, a publicar brevemente en el libro del “Conselho Nacional da Água” (CNA) 2020.

30 Como consta do Art. 8 º 2 b) do Protocolo de Revisión del CA de 2008.

31 Frecuentes quejas de la ciudadanía se han relacionado con la recolección de aceitunas durante la noche, que provoca una fuerte mortalidad de las aves que duermen en la copa de los olivos.

proyecto promovido por el MAAC y el Ministerio de Economía en el Norte del país (localidad de Boticas), es sin embargo fuertemente censurado por asociaciones ambientalistas, ONG locales y las poblaciones donde estarán situadas las minas de litio.

En segundo lugar, el problema de amianto en los tejados de algunas escuelas continua sin resolverse. El gobierno no consiguió publicar una lista de escuelas donde es necesario realizar obras para retirar los materiales que contienen el amianto. Tampoco son claros los criterios que deben aplicarse para conceder prioridad a unos edificios en detrimento de otros.

En tercer lugar, continua sin publicarse la legislación sobre prevención y mitigación de los suelos contaminados, cuya elaboración fue iniciada hace varios años y que es esencial para asegurar responsabilidades futuras y tratar convenientemente el pasivo ambiental que todavía persiste en diversas áreas del país. Sin salir de Lisboa, en 2019, ya hubo dos casos graves de quejas por suelos contaminados descubiertos, precisamente, en zonas de ampliación de dos hospitales privados – CUF-Descobertas (en la zona de la antigua EXPO 98, actual “Parque das Nações”) y Hospital Champalimaud (situado en la no menos turística zona de Belén).

Por último, pero no menos importante, continua – tal como en años anteriores – el deficiente funcionamiento de la “justicia ambiental”. En 2019 salieron a la luz datos estadísticos – proporcionados a los medios de comunicación por la propia “Agência Portuguesa do Ambiente” (APA) – según los cuales, en los últimos cinco años la Inspección del Ambiente sólo cobró 24% de las multas aplicadas³². Tan solo nueve de 37 millones de euros. Esto debido a que los tribunales, todavía hoy, no dan importancia a los daños ambientales y a la consecuente responsabilidad de los agentes que originan los mismos. Pero también hay casos en que los procesos ni siquiera llegan a los tribunales porque la Fiscalía los archiva antes.

Finalmente, no puedo dejar de hacer una mención aquel que podría ser considerado “el caso del año”: el proyecto para dragar el Estuario del Sado. La cuenca interna portuguesa del Sado – antes citada por recibir aguas del Guadiana para paliar los efectos de la sequía y por el aumento del regadío en la zona –, fue también durante 2019 objeto de gran polémica debido al proyecto de extracción de 6,5 millones de metros cúbicos de arena de su Estuario situado en el Puerto de Setúbal. Aunque esta zona no pertenece a la Red Natura, es indudable su valor ambiental y paisajístico. No obstante, la necesidad de permitir el cada vez más numeroso tráfico de embarcaciones en el Puerto de Setúbal, ampliando el mismo, pesó más en la DIA positiva emitida por la APA hace ya más de dos años. Como era de esperar, asociaciones ambientalistas,

³² *Público*, 23/12/2019.

ONG locales y los ciudadanos de Setúbal se han venido manifestando en diversas ocasiones contra esta decisión – incluso frente a la *Assembleia da República* (el Parlamento portugués). Sin embargo, lo más inesperado, ha sido, en mi opinión, la “triste figura” de la Justicia Portuguesa en este caso, con varias sentencias contradictorias entre las diferentes instancias. Y lo peor: cuando el caso parecía darse por zanjado, tras la decisión del Tribunal Supremo, rechazando una providencia cautelar interpuesta por el “Clube da Arrábida” – que permitía, finalmente, el inicio de las obras de ampliación del Puerto –, el Tribunal Fiscal de Almada (localidad próxima de Setúbal) aceptó una nueva solicitud de medida cautelar – interpuesta, esta vez, por la Asociación SOS Sado –, paralizando nuevamente las obras. La última noticia sobre el caso es que la misma Asociación ha presentado una queja ante la Comisión Europea (CE), acusando a las autoridades portuguesas de incumplimiento de la legislación ambiental de la UE. Queda por saber cuál será la decisión de Europa. Pero eso sobre eso hablaremos en el OPAM 2020.

Avances y temas pendientes en materia de medio ambiente en Chile: análisis de los principales proyectos de ley y jurisprudencia relevante de 2019

ROSA FERNANDA GÓMEZ GONZÁLEZ*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. REVISIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY MÁS RELEVANTE EN MATERIA AMBIENTAL. 2.1. Proyecto de ley en materia de glaciares. 2.2. Proyecto de ley en materia de cambio climático. 2.3. Proyecto de ley en materia de borde costero. 2.4. Los otros proyectos en trámite. 2.4.1. Áreas silvestres protegidas. 2.4.2. Proyecto de ley que sancionan delitos contra el medio ambiente y daño ambiental. 3. JURISPRUDENCIA RELEVANTE. 3.1. Aspectos generales de la protección constitucional del medio ambiente. 3.2. Caso “Quinteros Puchuncaví”. 3.2.1. El caso: la omisión en la adopción de medidas. 3.2.2. Las medidas ordenadas por la corte suprema. 3.2.3. Reflexiones del caso. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

* Profesora de Derecho administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile. Correo electrónico: rosa.gomez@pucv.cl. Esta investigación cuenta con el apoyo del Proyecto FONDECYT Postdoctoral N° 3190494 “*Sanciones administrativas y derechos fundamentales. Análisis de temas específicos a partir de los principios, garantías y derechos regulados en la Constitución*”. Orcid ID: 0000-0003-4769-6749.

Quiero agradecer, en primer término, a Blanca Lozano por la invitación a participar de esta destacada publicación. Enseguida, agradezco a Alicia de la Cruz por sus notas, las cuales me han ayudado a realizar el apartado relativo al borde costero y, finalmente, a Magdalena Prieto, por sus observaciones y comentarios a este trabajo.

RESUMEN: Este trabajo tiene por objeto dar cuenta de los avances más relevantes, que, desde la perspectiva normativa y jurisprudencial, han marcado la discusión de los temas ambientales durante el 2019 en Chile. Para ello se analizan, brevemente, los principales proyectos de ley en actual discusión junto con uno de los fallos más comentados en materia ambiental en 2019, esto es, el caso "Quintero-Puchuncaví". Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

ABSTRACT: This work aims to account for the most relevant advances, which, from the normative and jurisprudential perspective have marked the discussion of environmental issues during 2019 in Chile. For this, the main bills in real discussion with one of the most commented errors in environmental matters in 2019, that is, the "Quintero-Puchuncaví" case, are briefly analyzed. Finally, some conclusions are offered.

PALABRAS CLAVE: Chile. Medio Ambiente. Glaciares. Cambio climático. Borde Costero. Áreas Silvestres Protegidas. Delitos ambientales. Caso "Quintero-Puchuncaví".

KEYWORDS: Chile. Environment. Glaciers Climate change. Coastal Edge. Protected Wild Areas. Environmental crimes. "Quintero-Puchuncaví" case.

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, Chile posee un nutrido marco normativo e institucionalidad en materia ambiental. A partir del reconocimiento constitucional del Derecho a vivir en medio ambiente libre de contaminación (artículo 19 N° 8) y de los diversos compromisos de carácter internacional asumidos, se ha establecido un complejo sistema normativo ambiental conformado fundamentalmente por: i) una ley de bases en materia ambiental que establece un marco general y supletorio de las normas especiales (Ley N° 19.300, de 1994); ii) una norma que estableció la actual institucionalidad ambiental conformada por el Ministerio de Medio Ambiente¹, el Servicio de

¹ La cual se define como una "Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa".

Evaluación Ambiental² y la Superintendencia del Medio Ambiente³ (Ley N° 20.247, de 2010); iii) una norma que crea una justicia especializada en materia ambiental (Ley N° 20.600, de 2012)⁴; iv) una pluralidad de normas ambientales sectoriales⁵; a lo que se suma v) una diversidad de tratados y declaraciones internacionales, de los cuales es posible establecer reglas y principios⁶.

Junto con ello, cabe destacar que a nivel local, las municipalidades (ayuntamientos) han desarrollado ordenanzas en materia de medioambiente⁷, mediante las cuales establecen normas que contribuyen a la protección y cuidado del medio ambiente a nivel comunal, fijando principios aplicables, una institucionalidad ambiental municipal, instrumentos de gestión ambiental local, reglas en materia de educación y participación ambiental, protección de los componentes ambientales, disposiciones específicas en materias de ruidos, aguas, contaminación lumínica, medidas para la limpieza y conservación de áreas verdes y bienes nacionales de uso público, manejo de residuos sólidos;

² Servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, al cual le corresponderá, principalmente, la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

³ Institución fiscalizadora que tiene objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley.

⁴ Se trata de los tribunales ambientales, los cuales se encuentran presentes en las tres macro zonas del país: Antofagasta (norte), Santiago (centro) y Valdivia (sur). Cada Tribunal Ambiental estará integrado por tres ministros. Dos de ellos deberán tener título de abogado, y el tercero será un licenciado en Ciencias con especialización en materias medioambientales.

⁵ V. gr. Ley N° 17.288, que Legisla sobre Monumentos Nacionales; Ley N° 18.362, que Crea un sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado; Ley N° 20.249, que Crea el espacio costero marino de los pueblos originarios; Ley N° 20.412, que establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad agroambiental de los suelos agropecuarios; Ley N° 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal; Ley N° 20.380, Sobre protección de animales; Ley N° 20.920, que Establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje; Ley N° 20.256, que establece normas sobre pesca recreativa, entre otras.

⁶ V. gr. la Convención para la protección de la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales de América de 1940 (Chile 1967); la Convención sobre zonas húmedas de importancia internacional especialmente como habitat de las aves acuáticas de 1971 (Chile 1981); la Declaración de La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de 1992, Convención de Diversidad Biológica (Chile 1994); el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes y sus anexos (Chile 2005); entre otros.

⁷ Ello de conformidad lo dispuesto en el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República; en los artículos 1°, 3° letra f), 4° letra b), 12, 25 y 137 letra d) de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

tenencia responsable de animales; normas de fiscalización y sanción, entre otras⁸.

No obstante los avances⁹, aun quedan muchos temas pendientes de regulación, temas que resultan fundamentales para dar protección a diversos ámbitos ambientales, como glaciares, océanos, cambio climático, entre otros. Para ello es necesario establecer una regulación robusta que vaya acompañada de mecanismos destinados a lograr un efectivo cumplimiento de las normas.

A lo anterior, se deben sumar las problemáticas que, desde la perspectiva de la separación de poderes, se producen en aquellos casos en los que la Corte Suprema, conociendo de las acciones contra actos u omisiones que vulneren el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, puede disponer y ordenar asumir a la Administración del Estado.

A continuación, se dará cuenta de algunas de estas materias que se encuentran pendientes de regulación, para enseguida analizar el caso “Quintero-Puchuncaví”, uno de los fallos ambientales más comentados en Chile durante el 2019 por el contenido de la decisión y las obligaciones que de manera inédita la Corte Suprema impuso a diversos órganos administrativos¹⁰.

2. REVISIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY MÁS RELEVANTE EN MATERIA AMBIENTAL

2.1. PROYECTO DE LEY EN MATERIA DE GLACIARES

Dada su extensa geografía, Chile puede ser considerado un país glacial y antártico, debido a que gran parte de su territorio tiene glaciares, los que van desde los Andes, a partir de los 18° de latitud sur, hasta su territorio antártico, pasando por sus vastos ecosistemas australes de fiordos y archipiélagos

⁸ Si bien cada municipio posee autonomía para establecer los contenidos específicos de cada ordenanza, existe un modelo referencial de ordenanza municipal de medio ambiente elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente, el cual se encuentra disponible en: [este enlace](#).

⁹ En esta misma publicación, en 2015 Pilar Moraga señalaba que “[...] *la normativa nacional de la protección ambiental se ha ido fortaleciendo con el paso del tiempo en respuesta a los estándares impuestos por la normativa internacional, pero también por la ciudadanía que en un contexto de mayor información e involucramiento de las problemáticas ambientales, ha impulsado la inclusión de esta temática en la agenda política del País.*”, sin embargo, como veremos, aun quedan muchos temas pendientes en materia de protección de recursos naturales y áreas silvestres, lo cual responde a una larga tramitación de los proyectos de ley sobre estas materias.

¹⁰ V. gr. Rojas Calderón, Christian, [Algunos alcances de la sentencia de Corte Suprema sobre la contaminación de las comunas de Quintero y Puchuncaví](#), en El Mercurio Legal.

dominados por centenares de gigantescos glaciares y campos de hielo continental¹¹.

Los glaciares constituyen importantes reservorios de agua dulce, por lo que su preservación y conservación es necesaria desde diversos puntos de vista: como reservas estratégicas de recursos hídricos, como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas, como fuentes de biodiversidad y de información científica y para el turismo sustentable.

En otros términos, los glaciares no son solo agua solidificada, sino que pueden desarrollar una multiplicidad de funciones, como constituir una barrera física, geográfica y, hasta fitosanitaria; contribuir al manejo de períodos de sequías; forman parte de cuencas hidrográficas, aportando agua dulce a ríos y lagos y conformando importantes reservas de agua dulce para el consumo humano y regadío; permiten conservar los ecosistemas; también destacan por su valor escénico y paisajístico; cumplen un rol fundamental en el ciclo del agua, debiendo considerarse un recurso natural esencial y estratégico para el futuro¹².

En los últimos años, se ha detectado un importante retroceso y desintegración de los glaciares en las zonas polares y también en las altas cordilleras de latitudes medias y zonas ecuatoriales, situación que se imputa al fenómeno del cambio climático¹³. En Chile, salvo contadas excepciones, el retroceso de los glaciares es generalizado y ha ocurrido de manera acelerada en los últimos años¹⁴.

A pesar de la abundancia de glaciares, Chile no cuenta con una norma específica que regule el tratamiento sobre hielos y glaciares. Su protección y regulación se debe construir a partir de diversas disposiciones que tangencialmente o de manera indirecta se refieren a ellos¹⁵.

¹¹ Boletín 6308-12.

¹² Collado Manríquez, Víctor (2015): La regulación jurídica de los glaciares en Chile (Valparaíso, Memoria de grado, Pontificia Universidad Católica de Chile), p. 55.

¹³ Herr Martínez, Leslie (2014): Los glaciares y su protección jurídica en Chile. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, pp. 37 y ss.

¹⁴ CASASSA, G. Los glaciares: equilibrio inestable en un planeta afectado por el cambio climático Instituto Milenio Centro de Estudios Científicos (CECS). Boletín 6308-12.

¹⁵ A partir de tratados internacionales como: la Convención para la Protección de la flora, la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América (1940); el Tratado Antártico (1961); la Convención relativa los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (1971); la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto, entre otros. Internamente, a partir de la Constitución Política (artículo 19 N° 8); Código de Aguas; Código de Minería; Ley N° 19.300, de Bases del Medio ambiente; Ley N° 17.288, sobre Monumentos

No obstante, sobre la materia, existe una abrumadora cantidad de proyectos de ley que han intentado regular la protección de glaciares¹⁶, sin que a la data se pueda dar cuenta de un avance significativo en la materia.

La primera iniciativa legal que menciona tangencialmente los glaciares y que propone instrumentos para su protección fue el proyecto de ley "Crea zonas libres de contaminación" (Boletín N° 3714-12)¹⁷. Luego de ello, se han presentado diversos proyectos de ley en materia de glaciares, a saber: i) Boletín N° 3947 (2005), cuyo objeto era prohibir la ejecución de proyectos de inversión en glaciares¹⁸; ii) Boletín N° 4205 (2006), sobre valoración y protección de los glaciares¹⁹; iii) Boletín N° 6308 (2008), que establece normas en resguardo de los glaciares²⁰; iv) Boletín N° 9364 (2014) cuyo objeto era establecer medidas de protección y preservación de los glaciares, ambientes glaciares, periglaciares y el permafrost, considerando a los ventisqueros parte del ciclo hidrológico del

nacionales; Ley N° 18.362, que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado; Ley N° 20.283 sobre Recuperación del bosque nativo y fomento forestal, entre otras

¹⁶ En nuestro país en cambio la tramitación legislativa para la protección de glaciares ha encontrado mayores obstáculos y presiones que no han permitido su avance. En efecto, el año 2005 se han presentado cinco proyectos, tres de ellos en la Cámara de Diputados boletín N° 3947 (2005), boletín N° 9364 (2014) y boletín N° 11597 (2018). Por su parte en el Senado se presentaron los proyectos boletín N° 4205 (2006) y boletín N° 6308 (2008). Proyecto que se suman a la protección tangencial propuesta en el Boletín N° 9404 que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que hacía una alusión a los glaciares como parte integrante de las áreas protegidas, pero que a la fecha actual desapareció en la tramitación, y lo establecido en el boletín 7543-12 que reforma el Código de Aguas, y donde se dispuso la prohibición de establecer derechos de aprovechamientos de aguas sobre glaciares.

¹⁷ Archivado en 2010.

¹⁸ Mediante este proyecto se buscaba agregar al Artículo 11 de Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, el siguiente inciso "*Con todo, ni aún sometiéndose al sistema de evaluación de impacto ambiental podrán desarrollarse actividades o ejecutarse proyectos en las zonas glaciares, salvo que estas tengan exclusivamente finalidades de investigación científica o de aprovechamiento ecoturístico o de aprovechamiento del derretimiento natural del hielo y el escurrimiento de las aguas. En estos casos, los proyectos deberán ser sometidos al sistema de evaluación de impacto ambiental*". Este proyecto fue archivado en 2009. Ello a propósito de conflicto generado por el caso Pascua Lama, dicho proyecto consistía en la explotación a rajo abierto de un yacimiento de oro, plata y cobre, y consideraba la posibilidad de "remover" aproximadamente 10 hectáreas de glaciares de entre 3 y 5 metros de espesor para desarrollar el rajo minero. Al respecto, la autorización administrativa señaló que, en casos en que el traslado de glaciares tienda a hacerlos desaparecer, el Titular del proyecto debía de implementar medidas compensatorias que resultasen pertinentes, lo que desencadenó una serie de reclamaciones en contra de la autorización, las cuales se mantienen a la data y que han hecho inviable el proyecto.

¹⁹ En actual tramitación.

²⁰ Archivado en 2014.

agua²¹; v) Boletín N° 11597 (2018), cuyo objeto es modifica el Código de Aguas para impedir la constitución de derechos de aprovechamiento de aguas sobre los glaciares²² y vi) Boletín N° 11876-12 (2018), sobre protección de glaciares²³.

Junto a estos proyectos, se deben considerar aquellos que tangencialmente hacen mención a los glaciares, como el Boletín N° 9404 que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que se refiere a ellos como parte integrante de las áreas protegidas y el Boletín N° 7543-12, el que dispone, entre otras modificaciones al Código de Aguas, la prohibición de establecer derechos de aprovechamientos de aguas sobre glaciares.

Además, se debe considerar un proyecto de reforma constitucional que buscaba modificar los numerales 23 y 24 del artículo 19 de la Constitución cuyo objeto era reconocer a las aguas como bienes nacionales de uso público, cualquiera fue el estado en que se hallare este recurso, es decir, sólido, líquido y/o gaseoso, estableciendo que *“Las aguas son bienes nacionales de uso público, cualquiera sea el estado en que se encuentren, el lugar en que estén depositados o el curso que sigan, incluido en los glaciares”*²⁴.

Por su parte, en la legislación existente no existe una referencia explícita a instituciones encargadas de velar por ellos, salvo el deber que tiene la Dirección General de Aguas de llevar un catastro de los glaciares del país. Por el contrario, son distintas las instituciones ligadas a la protección de recursos hídricos y del patrimonio natural²⁵.

Desde la perspectiva de las políticas públicas existen instrumentos que hacen referencia a la necesidad de contar con información actualizada relativa a los glaciares existentes en el país²⁶, así como políticas destinadas a entregar

²¹ En actual tramitación.

²² Este proyecto tiene por objeto agregar un nuevo inciso segundo al artículo 5 del D.F.L. N° 1.122 que fija el Código de Aguas del siguiente tenor: *“Los glaciares son bienes nacionales de uso público, con todo, no se podrá constituir derecho de aprovechamiento de aguas sobre ellos”*. En actual tramitación.

²³ En actual tramitación.

²⁴ Mensaje N° 1774-357

²⁵ V. gr. Superintendencia del Medio Ambiente, (SMA); Dirección General de Aguas (DGA); Corporación Nacional Forestal (CONAF); Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL); Instituto Antártico Chileno (INACH); Ministerio de Defensa. Al respecto, se puede ver la Estrategia Nacional de Glaciares, p. 51 y ss.

²⁶ [Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025, Ministerio de Obras Públicas](#), p. 31.

En 2002 se habían inventariado 1751 glaciares con una superficie de 15260 km² de hielo. Por su parte, la superficie no inventariada se estimó en 5315 km² de hielo, lo que totaliza para el país una superficie cubierta de glaciares de 20575 km². No obstante el avance en el catastro de glaciares experimentado en las últimas décadas, aún falta por inventariar

los principales objetivos y lineamientos del Estado en materia de glaciares²⁷ y otras que, con un carácter más amplio, tienen por objeto orientar los esfuerzos de la Dirección General de Aguas y otras instituciones del Estado relacionadas con este tema, para implementar gradualmente políticas públicas en materia de glaciares, como la Estrategia Nacional de Glaciares²⁸.

En definitiva, dada la importancia de los glaciares para los ecosistemas y el desarrollo de la vida, existe consenso respecto de la necesidad de establecer una regulación específica al respecto destinada a brindarles un marco jurídico de protección, ya sea a través de una modificación al Código de Aguas o mediante un desarrollo más extenso en una ley especial. Para ello, resulta relevante que la normativa determine los principios y aspectos centrales para su resguardo, una institucionalidad responsable de su preservación y de la fiscalización del cumplimiento de sus normas²⁹, su eventual compatibilidad con las actividades económicas y, en su caso, las medidas de protección que se deben adoptar³⁰.

2.2. PROYECTO DE LEY EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Sobre la materia, Chile ha avanzado en la gestión del cambio climático mediante el desarrollo de instrumentos nacionales como el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático³¹, el Plan Nacional de Adaptación y planes de adaptación sectoriales³², además del compromiso internacional de reducción de emisiones.

gran parte del sur del país, especialmente en las regiones de Aysén y Magallanes, donde existen grandes superficies de glaciares, [fuente](#).

²⁷ [Política Nacional de Glaciares](#).

²⁸ Como contar con información sólida y clara para la toma de decisiones que involucren glaciares y sus recursos hídricos asociados; utilizar los glaciares como indicadores del cambio climático, y a partir de ello definir y adoptar medidas para reducir los efectos adversos de los cambios climáticos; valorando los glaciares cuya desaparición o disminución traería importantes consecuencias por los efectos en el nivel del mar y su condición de reservas estratégicas de agua dulce; generar una mayor conciencia en relación con la importancia de los glaciares en los ecosistemas del país y su aporte a la calidad de vida, entendiendo que son parte integral de las cuencas y que pueden aportar al desarrollo cultural, social y económico del país, [resumen disponible](#).

²⁹ La que bien podría ser la Dirección General de Aguas y/o la Superintendencia de Medio Ambiente

³⁰ En este sentido, proyectos mineros como Pascua Lama y Sur Sur, demostraron el gran impacto que la actividad minera puede generar en los glaciares, muchos de ellos de carácter irreversible y de compleja reparación y/o compensación ambiental, en: Bórquez, Roxana; Larraín, Sara; Polanco, Rodrigo y Urquidí, Juan Carlos; [Glaciares chilenos: Reservas estratégicas de agua dulce, para la sociedad, los ecosistemas y la economía](#) (Santiago, Programa Chile Sustentable), pp. 68 y ss.

³¹ Disponible en: [este enlace](#)

³² Disponible en: [este enlace](#)

Junto con ello, en el último tiempo numerosas han sido las iniciativas que tienen por objeto regular materias relativas al cambio climático, las cuales se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1 Resumen de proyectos de ley en materia de cambio climático³³ (continúa en la página siguiente):

Fecha	N° Boletín	Título	Estado
22/01/2020	13210-07	Proyecto de reforma constitucional que define la función social de la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas y establece normas de adaptación al cambio climático.	En tramitación
13/01/2020	13191-12	Proyecto de ley que fija Ley Marco de Cambio Climático.	En tramitación
08/01/2020	13179-09	Proyecto de ley que establece normas de eficiencia hídrica y adaptación al cambio climático.	En tramitación
24/09/2019	12946-10	Aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París en relación con el Vigésimoquinto Período de Sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Decimoquinto Período de Sesiones de la Conferencia de las Partes que actúa como Reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto, el Segundo Período de Sesiones de la Conferencia de las Partes que actúa como Reunión de las Partes en el Acuerdo de París y las Sesiones de los órganos subsidiarios, suscrito en Bonn, Alemania, el 25 de junio de 2019	En tramitación

³³ [Fuente.](#)

Tabla 1 (continuación): Resumen de proyectos de ley en materia de cambio climático (continúa en la página siguiente)³⁴

Fecha	N° Boletín	Título	Estado
09/07/2019	12758-12	Proyecto de ley que establece normas medioambientales y de adaptación al cambio climático para la industria alguera.	En tramitación
15/05/2019	12634-12	Proyecto de ley que establece normas ambientales y de adaptación al cambio climático para la actividad de acuicultura.	En tramitación
02/04/2019	12509-12	Modifica la ley N°19.300, que Aprueba ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, para reemplazar la denominación del Ministerio del Medio Ambiente, por la de Ministerio del Medio Ambiente y Cambio Climático	En tramitación
20/03/2019	12485-05	Establece el financiamiento, regula la ejecución y dicta otras normas para la implementación de la Conferencia Internacional para el Cambio Climático denominada Cop 25	Publicado
04/04/2018	11689-12	Modifica la ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, para incorporar en ella el criterio de cambio climático y la participación ciudadana, en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental	En tramitación

³⁴ [Fuente.](#)

Tabla 1 (continuación): Resumen de proyectos de ley en materia de cambio climático³⁵

Fecha	Nº Boletín	Título	Estado
25/10/2016	10939-10	Aprueba el Acuerdo de París, adoptado en la Vigésimo Primera Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en París, el 12 de diciembre de 2015	Publicado
25/11/2015	10416-12	Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de incorporar la protección del medio ambiente, la reducción de gases de efecto invernadero y la adaptabilidad al cambio climático.	Archivado
07/10/2014	9625-10	Aprueba la Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Doha, Qatar, el 8 de diciembre de 2012.	En tramitación

Con todo, cabe destacar el proyecto de *Ley Marco de Cambio Climático*³⁶. El proyecto tiene por objeto establecer principios, un sistema de gobernanza, instrumentos de gestión y mecanismos de financiamiento adecuados, que permitan transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero, reducir la vulnerabilidad, aumentar la resiliencia y

³⁵ [Fuente.](#)

³⁶ Según el proyecto "[...] las leyes marco han sido las de mayor aplicación internacional pues abordan esta problemática de una manera flexible y dinámica, que permite adaptar las medidas y acciones según los cambios tecnológicos, la nueva información científica disponible o la ambición de los Estados. Por el contrario, aquellas legislaciones que han adoptado medidas específicas de mitigación o adaptación, rigidizan la acción climática, quedan rápidamente desactualizadas, y no responden a la celeridad que una legislación de esta naturaleza requiere, quedando desarticuladas del proceso de transformación integral y dinámico necesario para un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima.", Mensaje del Proyecto de Ley, p. 7.

garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Chile para hacer frente a los desafíos que impone el cambio climático³⁷.

La ley busca establecer un marco jurídico que permita asignar responsabilidades de reducción de emisiones o exigir implementación y reporte de medidas de mitigación de emisiones y adaptación a los impactos del cambio climático.

Para ello, la ley establece como principales elementos del proyecto una meta de mitigación para el país: Neutralidad 2050; fija una institucionalidad para el cambio climático mediante la asignación de facultades y obligaciones a organismos del Estado para la acción climática tanto a nivel vertical (nacional a municipal) como horizontal (distintos sectores)³⁸; determina instrumentos de gestión del cambio climático de largo³⁹, mediano y corto plazo teniendo en consideración la necesidad de flexibilizar la acción del Estado, permitiendo ajustar medidas según los cambios económicos, tecnológicos, internacionales, aprendizajes, etc.; incorpora al cambio climático dentro de instrumentos existentes⁴⁰; establece un sistema de financiamiento e instrumentos económicos y, por último, dispone la creación de sistemas de información⁴¹.

³⁷ Véase.

³⁸ En términos generales, los cambios son:

A nivel nacional: se modifica el Consejo de Ministros para la sustentabilidad y Cambio Climático, integrando Ministerio de las Ciencias; se establece “autoridades sectoriales” responsables de elaborar planes de mitigación/adaptación; se formalizan facultades del MMA en materia de cambio climático; se crea el Comité Científico Asesor para el Cambio Climático; se modifica el Consejo consultivo en el Consejo Nacional para la Sustentabilidad y Cambio Climático y se reconoce al Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático, definiendo responsabilidades.

Junto con ello, el proyecto debiera precisar con mayor exactitud la autoridad que estará a cargo de la fiscalización de las normas que mediante dicha ley viene estableciendo.

A nivel regional: se reconoce al Comité Regional de Cambio Climático; se otorgan competencias en cambio climático a las Secretarías Regionales Ministeriales de las “autoridades sectoriales” y se reconoce la participación de los municipios o asociaciones municipales, en la gestión del cambio climático a nivel local.

³⁹ V. gr. de desarrollo y transferencia tecnológica; de creación y fortalecimiento de capacidades de investigación y educación en materia de cambio climático, de fomento al intercambio de experiencia y de financiamiento mediante la creación de una estrategia nacional, un fondo de protección ambiental, instrumentos económicos para la gestión del cambio climático y presupuestos climáticos sectoriales.

⁴⁰ Tales como en instrumentos de gestión: de amenazas y riesgos de desastres naturales (ONEMI); de incendios (CONAF); de ordenamiento y planificación territorial; de gestión del cambio climático; de gestión de áreas protegidas, entre otros.

⁴¹ En concreto: Sistema Nacional de Inventarios de GEI; Sistema Nacional de Prospectiva de GEI; Sistema de Certificación de GEI (Huella Chile); Repositorio Científico de Cambio Climático; Acceso a la información sobre cambio climático y Participación Ciudadana.

Se trata de un proyecto ambicioso y complejo, que tiene especialmente presente que Chile es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, puesto que cumple con siete de los nueve criterios de vulnerabilidad establecidos por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), a saber: áreas costeras de baja altura; zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal; zonas propensas a los desastres naturales; zonas expuestas a la sequía y a la desertificación; zonas de alta contaminación atmosférica urbana; y, zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos⁴².

Por ello, esta iniciativa busca insertar las problemáticas relativas al cambio climático de manera profunda y permanente en nuestro ordenamiento, con trascendencia a los gobiernos de turno y generando una acción del Estado y de los privados, mediante la fijación de ambiciosos compromisos, la creación de una fuerte institucionalidad que actúe de forma coordinada y articulada, para hacerse cargo de un problema transversal y multidisciplinario y el establecimiento de diversos instrumentos de gestión flexibles y adaptables en el tiempo.

2.3. PROYECTO DE LEY EN MATERIA DE BORDE COSTERO

Debido a su geografía, Chile es un país esencialmente costero. Más de 100 ayuntamientos se emplazan junto al mar en lugares dotados de particulares ecosistemas como playas, bahías, golfos, estrechos, canales interiores, humedales, bosque nativo, dunas, entre otros.

Por ello, resulta de vital importancia disponer de un marco jurídico que brinde protección a estas zonas, que precise la autoridad a cargo de las autorizaciones, control y fiscalización de sus disposiciones.

En Chile, la planificación y ordenamiento del Borde Costero se introduce en 1992 en la agenda nacional post "Cumbre de la Tierra"⁴³ y "Agenda 21". Luego, en 1994 se dicta el Decreto Supremo N° 475, del Ministerio de Defensa, que Establece la política nacional de uso del borde costero del litoral de la República (PNUBC) y crea Comisión Nacional Uso del Borde Costero (CNUBC).

La norma reconoce que tales espacios son un recurso limitado, que permite múltiples usos, en algunos casos exclusivos y excluyentes, y en otros, compatibles entre sí, lo que hace necesario definir el mejor empleo del mismo,

⁴² Mensaje del proyecto de Ley, p. 5.

⁴³ Río de Janeiro 1992.

a fin de procurar un aprovechamiento integral y coherente de los recursos, riquezas y posibilidades que ellos contienen y generan.

Por ello, la PNUBC promueve la planificación del borde costero, a través de la Zonificación de Usos, como instrumento rector para el otorgamiento de Concesiones Marítimas ("CCMM") de acuerdo a las vocaciones definidas por los actores regionales, validadas por la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero.

Trascurridos cerca de 30 años desde la dictación de esa normativa, es necesario revisar y actualizar la política que ella contiene.

En primer lugar, debido a su obsolescencia, ya que en el último tiempo existe una concurrencia de usos alternativos del borde costero, producido por un incremento de los intereses marítimos, lo cual ha superado ampliamente la capacidad de la Administración para gestionar oportunamente los proyectos que se quieren realizar en el borde costero.

En segundo lugar, por la evidencia de un proceso de zonificación frustrado ocasionado por los cambios en los equipos profesionales y en las CRUBC; por las modificaciones de las autoridades regionales como nacionales; por los cambios normativos⁴⁴ y por el cambio geográfico experimentado por algunas zonas del borde costero luego del terremoto y tsunami de 2010.

Tercero, porque se trata de una norma de escasa utilidad para la Administración por cuanto no resuelve los problemas actuales de coocurrencia normativa⁴⁵, por el contrario, ha sido necesario la dictación de políticas Ad-Hoc⁴⁶.

⁴⁴ V. gr. como la suscripción del Convenio N° 169 de la OIT (en 2008), lo cual planteó la inquietud acerca si correspondía efectuar consulta indígena en el proceso de zonificación; o la dictación de la Ley N° 20.417 (en 2010) que establece la obligatoriedad de someter la Zonificación del Borde Costero a EAE.

⁴⁵ V. gr. Ley N° 20.249 (2008), que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios (Ley *Lafkenche*); la regulación sobre las caletas de pescadores artesanales (Ley N° 20.437, Decreto N° 430, Ley General de Pesca y Acuicultura y Ley N° 21.027); la Ley N° 19.300, de Bases Medio Ambiente; la Ley de Pesca, Decreto con Fuerza de Ley N° 340, de 1960, sobre Concesiones Marítimas, Decreto Ley N° 2.222, de 1978, de Ley de Navegación; Ley N° 19.542, que moderniza el sector portuario estatal, entre otras.

⁴⁶ Como el Decreto Supremo N° 435, de 2015, del Ministerio de Defensa Nacional referido a las playas balnearios.

Por último, dada la reforma introducida a la institucionalidad regional por la Ley N° 21.074, es necesario actualizar las competencias de las antiguas autoridades a las recientemente creadas⁴⁷.

Es por ello que los cambios que se han propuesto a la PNUBC están orientados a: i) incorporar nuevos lineamientos para el uso y ocupación del borde costero en base a compatibilidades territoriales que incluya el cambio climático y la reducción de riesgos de desastres; ii) promover un modelo de gobernanza integrando que permita una gestión articulada de políticas, normas e instrumentos que se aplican al borde costero en los distintos niveles (local, regional y nacional); iii) modificar su ámbito de aplicación incorporando los ríos y lagos, y finalmente, iv) considerar los cambios introducidos a la institucionalidad regional.

Junto con esta propuesta de reforma a la PNUBC, se desarrolla un proyecto de ley sobre administración del borde costero y concesiones marítimas⁴⁸, cuyos objetivos son⁴⁹:

- a) Regular el proceso de fijación y modificación de la *Política Nacional del Uso del Borde Costero*, radicando en el Ministerio de Bienes Nacionales su administración y coordinación. Esta Política deberá reconocer y compatibilizar las distintas posibilidades que ofrece el Borde Costero del Litoral, y las áreas concesibles de ríos y lagos navegables por buques de más de cien toneladas. Además, debe establecer los criterios generales y específicos para su aprovechamiento integral, equilibrado y armónico que permita conciliar las necesidades sociales, de desarrollo económico, de uso racional de recursos naturales y de protección del medio ambiente, desde una perspectiva nacional, acorde con los intereses regionales, locales y sectoriales.
- b) Regular el proceso de Zonificación del Borde Costero, en territorio nacional, estableciendo usos preferentes que permitan compatibilizar los derechos de los particulares con las necesidades de la comunidad y del país. El proyecto de

⁴⁷ Al efecto, cabe tener presente que el Intendente será reemplazado por Gobernador Regional, quien preside CRUBC y propone proyecto de zonificación. Además, conforme a la política vigente la autoridad regional es quien elabora y aprueba Plan regional de ordenamiento Territorial (PROT).

⁴⁸ Boletín N° 8467-12, en actual tramitación.

⁴⁹ En mensaje del Proyecto de Ley, pp. 3 y ss.

Zonificación debe ser sometido a Evaluación Ambiental Estratégica. Además, toda Zonificación del Borde Costero deberá considerar al menos áreas apropiadas para "*Áreas de protección o reserva ambiental, de acuerdo con la legislación vigente.*".

- c) Establecer un nuevo Régimen de Concesiones Marítimas entregándola a la competencia del Ministerio de Bienes Nacionales, mejorando la eficiencia y rapidez en el otorgamiento, renovación, modificación y transferencia de las concesiones marítimas, con mayor seguridad jurídica a sus titulares. Este Régimen no solo busca una mayor celeridad en la tramitación de las concesiones y garantizar la seguridad jurídica para sus titulares, sino que también pretende que en su otorgamiento se consideren, entre otros, los aspectos ambientales que confluyen en el Borde Costero, de forma coherente con la administración y gestión del resto del territorio nacional.

En definitiva, este proyecto reconoce que el Borde Costero ocupa una posición de vital importancia para el desarrollo del país, puesto que en él confluyen procesos naturales y diversas actividades económicas y sociales que requieren una regulación coherente que permita el desarrollo sustentable de cada una de ellas.

En tal contexto, el aspecto ambiental resulta fundamental, por lo que lo incorporar en cada uno de los objetivos del proyecto: en Política Nacional del Uso del Borde Costero, en la Zonificación del Borde Costero y al otorgar concesiones marítimas. A la data, se puede observar que el proyecto ha sido objeto de una intensa discusión parlamentaria, con todo, esperamos prontamente contar con una regulación al respecto.

2.4. LOS OTROS PROYECTOS EN TRÁMITE

Para no extender excesivamente este trabajo, a continuación, se realizará una breve relación de los otros proyectos de relevancia ambiental que se encuentran en trámite ante el parlamento, proporcionado una breve descripción de su contenido.

2.4.1. Áreas silvestres protegidas⁵⁰

En 2010 la Ley N° 20.417 rediseñó nuestra institucionalidad ambiental, separando la evaluación ambiental de proyectos y su fiscalización de la generación de políticas y normas ambientales. Dicha ley estableció también la necesidad de legislar con el objeto de crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas⁵¹.

Por ello, en 2011 se ingresó a trámite legislativo el Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas⁵². Luego de tres años de tramitación y sin mayores avances, el proyecto fue retirado.

El proyecto fue ingresado nuevamente a tramitación en 2014⁵³, mediante el cual se busca crear la última institución pública que compone el rediseño de institucionalidad ambiental exigida por la Ley N° 20.417.

Según se expresa en su mensaje, el proyecto tiene por objeto la conservación de la diversidad biológica del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas, con énfasis en aquellos de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación, requieren de medidas para su conservación. Para tal efecto, el proyecto considera una serie de principios⁵⁴; definiciones; la creación de un servicio público específico; la previsión de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas conforme a diversas "Categorías de Protección"; la creación y modificación de las Áreas Protegidas del Estado; un régimen de concesiones y permisos en áreas protegidas; una regulación específica para Áreas Protegidas

⁵⁰ "Las Áreas Protegidas en Chile abarcan una superficie de aproximadamente 30 millones de hectáreas, las cuales se distribuyen en un total de 157 unidades emplazadas en diferentes tipos de ecosistemas. Sin embargo, la distribución por ecosistemas no es homogénea ya que más del 80% corresponde a ecosistemas terrestres; un 14% posee ambientes costeros, costeros-marinos, intermareales y marinos; y solo un 5% de las unidades albergan humedales.", en Mensaje Proyecto de Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Boletín 9404-12.

⁵¹ Más que una necesidad, el artículo octavo transitorio de la Ley N° 20.417, estableció la obligación de enviar al Congreso Nacional dentro de un año desde su publicación, uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se cree el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

⁵² Boletín N° 7487-12.

⁵³ Boletín N° 9404-12.

⁵⁴ A saber, los principios de coordinación, de jerarquía, participativo, de precaución, de prevención, de responsabilidad, de sustentabilidad, de transparencia y de valoración de los servicios ecosistémicos.

Privadas; instrumentos de Conservación de la Biodiversidad; el establecimiento de un régimen sancionatorio independiente⁵⁵; entre otras.

En definitiva, este proyecto de ley pretende crear un Servicio Público especializado, basado en una legislación particular para el manejo y gestión de las áreas protegidas, concebidas como un instrumento fundamental para la adecuada gestión y conservación de la diversidad biológica del país⁵⁶.

2.4.2. Proyecto de ley que sancionan delitos contra el medio ambiente y daño ambiental

A octubre de 2018 existían cuatro proyectos de ley sobre delitos medio ambientales⁵⁷. A ellos, se sumaron otras iniciativas más⁵⁸, todas las cuales, fueron refundidas y se encuentran en actual discusión legislativa⁵⁹.

El texto refundido busca sancionar delitos de grave contaminación y daño ambiental, con penas de presidio de hasta cinco años y elevadas sanciones pecuniarias. Junto con ello, se establecen delitos especiales de daño ambiental, funcionarios o de falsedad en la aprobación de proyectos en el SEIA. Además, se disponen diversas reglas de responsabilidad para directivos de empresas y personas jurídicas⁶⁰. A diferencia de otros ámbitos, en donde se requiere de la iniciativa del un órgano público para iniciar la acción penal⁶¹, el proyecto contempla acción penal pública no siendo una exigencia la acción de la Superintendencia del Medio Ambiente⁶².

⁵⁵ Según se explica en el Mensaje del proyecto *“La decisión de radicar la fiscalización y sanción de la ley en el Servicio, y no en la Superintendencia del Medio Ambiente, responde a la especificidad de la materia y a la eficacia de que sean los mismos guardaparques, con presencia en las respectivas áreas protegidas, quienes puedan fiscalizar y dar fe de incumplimientos que constaten en terreno.”*, p. 24.

⁵⁶ Mensaje Proyecto de ley, pp. 9 y 10.

⁵⁷ Boletines N°s. 5654-12; 8920-07; 9.367-12 y 11.482-07, cuyo análisis comparativo se puede ver en: [este enlace](#)

⁵⁸ Boletín N°s. 12.121-12 y 12.398-12

⁵⁹ El documento fue encargado a Jean Pierre Matus, académico de la Universidad de Chile, quien en abril de 2019 presentó a la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, un texto consolidado (de cuatro mociones y un mensaje) que sanciona los delitos ambientales, texto en base al cual se tramitará la ley respectiva. Al efecto véase: [este enlace](#). Hoy todos se encuentran fusionados bajo el boletín N° 5654-12 en tramitación en el Senado.

⁶⁰ El proyecto incorpora los delitos ambientales en la Ley N° 20.393 que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Con ello, se busca que las empresas incorporen a sus modelos de prevención del delito las actividades que generen riesgo de dañar gravemente el medio ambiente.

⁶¹ Como ocurre en materia tributaria y aduanera.

⁶² El proyecto original disponía que dicha acción estaba en manos de la SMA, ahora quedará a cargo del Ministerio Público, lo que significa que éste último será el organismo

A la data, la discusión legislativa ha ido intensa, la que se ha visto incrementada con la incorporación de algunas indicaciones del Ejecutivo cuyo objeto ha sido circunscribir la sanción penal solo a ilícitos que constituyan atentados graves contra el medio ambiente y en torno a los conceptos de "grave contaminación" y "grave daño ambiental", siendo este último calificante en relación con el primero.

Al efecto, cabe precisar que las medidas represivas que mediante este proyecto de ley se buscan establecer se distancia de los incentivos al cumplimiento normativo establecidos en el actual régimen sancionador ambiental, en donde se da prioridad a los planes de cumplimiento normativo versus la instrucción automática de un procedimiento administrativo sancionador.

En este sentido, un proyecto de ley de esta naturaleza debe tener especialmente presente el carácter de última ratio del Derecho penal, de manera que las sanciones penales estén reservadas para conductas especialmente graves y nocivas para el medio ambiente⁶³.

3. JURISPRUDENCIA RELEVANTE

3.1. ASPECTOS GENERALES DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

Nuestra Constitución Política de la República (CPR) de 1980, en su artículo 19 N° 8 garantiza el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Al respecto, la doctrina ha señalado que la norma establece, por una parte, un derecho subjetivo consistente en la protección de la persona y, por la otra, un mandato al Estado de velar por la protección de la naturaleza⁶⁴.

que podrá iniciar de oficio la investigación de los delitos establecidos por la ley. Al efecto, hay quienes han criticado este aspecto dada la amplitud de los tipos penales y la posibilidad de que cualquier persona pueda ejercer la acción penal en esta materia -sin que se exija la acreditación de daño ambiental, lo cual podría generar gran incertidumbre y terminar afectando seriamente la inversión y el desarrollo económico del país, en Temas Públicos, Libertad y Desarrollo, disponible en: [este enlace](#)

⁶³ En este sentido, Felipe Leiva sostuvo que "[...] *la disuasión penal de conductas lesivas contra el ambiente, debiese estar reservada a situaciones excepcionales donde el derecho administrativo sancionador sea incapaz de conseguir, con eficacia y eficiencia, la reparación de daños ambientales graves e irreparables, es decir, aquellos que signifiquen una pérdida irremisible del patrimonio o activo ambiental del país.*", en Leiva Felipe, *Proyecto de ley sobre delitos ambientales: una nueva oportunidad para la regulación penal del medio ambiente*, disponible en: [este enlace](#)

⁶⁴ MORAGA, Pilar. [Chile: Marco normativo e institucional de la protección del medio ambiente](#), en *observatorio de Políticas Ambientales*, 2015, p. 276.

Dicha garantía se encuentra amparada, junto con otras, mediante de la acción constitucional de protección, consagrada en el artículo 20 de la CPR, la cual ha sido utilizada como un mecanismo para resolver los conflictos contencioso-administrativos ambientales, ello frente a la ausencia de un contencioso general o especial que se hiciera cargo del tema.

Si bien, en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico existen Tribunales especializados en materia ambiental, la acción de protección no ha perdido su protagonismo, por cuanto se mantiene como una acción cautelar destinada a dar rápida protección a los derechos y garantías constitucionalmente conculcadas, como es, el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación.

Al respecto, la amplia forma en que ha sido regulada la acción de protección, ha permitido que los tribunales superiores de justicia, en particular, la Corte Suprema, puedan adoptar

“[...] las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.”,

dentro de las cuales se han considerado medidas que importan una intromisión en políticas públicas y que comprometen tanto el ejercicio de potestades administrativas como la disposición de recursos públicos sin una previa habilitación presupuestaria⁶⁵, todo lo cual se puede ver en el fallo que se analizará a continuación.

3.2. CASO “QUINTERO PUCHUNCAVÍ”⁶⁶

3.2.1. El caso: la omisión en la adopción de medidas

La acción se inicia a partir de doce recursos de protección deducidos por parlamentarios, municipalidades, servicios públicos, organizaciones sociales y personas naturales, en base a los eventos de contaminación ambiental acaecidos los días 21 y 23 de agosto y 4 de septiembre de 2018 en la comuna de Quintero.

Al respecto, la Corte sostiene que el Ministerio del Medio Ambiente se encuentra sujeto al cumplimiento de diversas obligaciones, entre las que se cuentan la de “velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales, en que Chile sea parte en materia ambiental”, la de “administrar un Registro de

⁶⁵ En su momento, este fenómeno fue denominado por la doctrina como el *enverdecimiento* de las cortes, en Cordero Vega, Luis. “Corte Suprema y medio ambiente: ¿por qué la Corte está revolucionando la regulación ambiental?”, Anuario de Derecho Público, UDP, 2012, pp. 359-375.

⁶⁶ Corte Suprema causa Rol N° 5888-2019.

Emisiones y Transferencias de Contaminantes”, en el que se debe sistematizar y estimar, “en los casos y forma que establezca el reglamento”, el tipo, caudal y concentración total y por tipo de fuente, “de las emisiones que no sean materia de una norma de emisión vigente” y la de “generar y recopilar la información técnica y científica precisa para la prevención de la contaminación y la calidad ambiental, en particular lo referente a [...] la contaminación atmosférica y el impacto ambiental”⁶⁷.

Enseguida, agrega que en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví se han situado distintas instalaciones empresariales⁶⁸, denominadas *Complejo Industrial Ventana*, destinadas a la explotación de actividades de diversa índole, entre las que se incluyen, una refinería de petróleo; una fundición y refinería de concentrado de cobre; un complejo que genera energía eléctrica utilizando carbón; una terminal en la que se descargan y almacenan, para su posterior distribución, distintos elementos, entre los que se cuentan propano, ácido sulfúrico, productos químicos y combustibles; una planta productora de cemento; una central termoeléctrica que emplea gas natural licuado; una terminal en la que se recibe gas licuado de petróleo; otra terminal en la que se desembarca, almacena y regasifica gas natural y, por último, una instalación que cuenta con un terminal marítimo, en el que se descarga combustible, además de una planta de lubricantes, todas las cuales producen y emiten diversos compuestos químicos contaminantes⁶⁹.

Luego, establece que el Ministerio del Medio Ambiente ha incurrido en graves omisiones en el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, el cual se encontraba obligado a sistematizar. De dicha omisión se sigue el incumplimiento de la obligación de “Velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales, en que Chile sea parte en materia ambiental”. Además, agrega que la autoridad hace más de 6 años ha omitido generar y recopilar la información técnica y científica precisa para la prevención de la contaminación y la calidad ambiental.

Por su parte, señala que en lugar de adoptar los cursos de acción necesarios para “*generar y recopilar la información*” útil y precisa para prevenir la contaminación y para evitar el deterioro de la calidad ambiental, en particular en lo referido a “*la contaminación atmosférica y el impacto ambiental*”, la autoridad ambiental ha esperado a que ocurran nuevos sucesos de intoxicación para comenzar a concretar las medidas tendientes a ello. Además, las medidas que las diversas autoridades administrativas adoptaron

⁶⁷ Considerando 12°.

⁶⁸ Compañías, públicas y privadas, entre ellas Enap, Enel, Copec y Codelco.

⁶⁹ Señalados en el considerando 20°.

(como la autoridad sanitaria, ambiental o de emergencia), fueron insuficientes y tardías (demoraron años).

Si bien, en su origen, el Complejo Industrial Ventanas fue concebido como un polo de desarrollo económico que beneficiara a la región y a las personas que habitaban en las cercanías, en la actualidad, y dada la actual realidad (gran cantidad de instalaciones), resalta por su importancia el concepto de Desarrollo Sustentable, pues su contenido y consecuencias aparecen plenamente aplicables a la realidad actual de la zona geográfica mencionada⁷⁰.

El desarrollo de la actividad de los agentes económicos del Complejo no sólo se ha llevado a efecto sin implementar medidas "apropiadas de conservación y protección del medio ambiente", sino que, por el contrario, ha supuesto una importante fuente de contaminación para el entorno de esas comunas, generando episodios de intoxicación. Tal constatación representa una clara y evidente transgresión del concepto de desarrollo sustentable⁷¹.

No obstante lo anterior, según sostuvo la Corte, no existieron antecedentes que permitieran determinar cuáles son los compuestos, elementos o gases que causaron los referidos episodios de intoxicación, cuáles fueron las fuentes que los emitieron, quiénes son los responsables ni cuáles son las consecuencias precisas para la población expuestas a su presencia en el medio ambiente. En consecuencia, existió una completa y absoluta falta de antecedentes en torno a este extremo, hasta el punto de que, a la data de dictación de la sentencia nueve meses después de los hechos, aún se ignora qué productos los provocaron⁷².

3.2.2. Las medidas ordenadas por la Corte Suprema

Por lo anterior, la Corte, teniendo en consideración los principios precautorios y el de prevención, dispuso de la adopción de las siguientes medidas:

- a) La autoridad sectorial deberá efectuar, *a la brevedad*, los estudios pertinentes para establecer, de manera cierta y debidamente fundada, cuál es el método más idóneo y adecuado para identificar, como para determinar la naturaleza y características precisas de los gases, elementos o compuestos producidos por todas y cada una de las fuentes presentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví.

⁷⁰ Considerando 33°.

⁷¹ Considerando 35°.

⁷² Considerando 35°.

- b) Una vez evacuado el estudio aludido, la autoridad administrativa deberá *disponer en breve plazo* lo pertinente para implementar las acciones que se desprendan de dicho informe, en el que se habrá debido evaluar la procedencia de instalar filtros o dispositivos que permitan identificar y medir esos compuestos o elementos directamente en la fuente, como puede ser en las chimeneas utilizadas en los procesos industriales.
- c) El Ejecutivo *dispondrá lo adecuado* para que las medidas que surjan del informe aludido estén cabalmente implementadas y, además, en disposición de comenzar a operar, *en el término máximo de un año*, contado desde el día en que esta sentencia se encuentre firme.
- d) Una vez ejecutadas las acciones sugeridas en ese estudio, esto es, recopilada la información idónea y pertinente, las autoridades sectoriales deberán realizar las actuaciones apropiadas para determinar, a la brevedad y con precisión, la identidad de todos y cada uno de los elementos o compuestos dañinos para la salud y para el medio ambiente generados por las distintas fuentes existentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, y para establecer con detalles cuáles son sus características, fuentes y efectos en la salud de la población y en los distintos elementos que componen el medio ambiente, sea que se trate del aire, del agua o del suelo.
- e) Establecido lo anterior, las instalaciones y fuentes que generen tales elementos deberán reducir las emisiones de los mismos a las cifras que para cada uno de ellos establecerán las autoridades administrativas competentes, quienes a la brevedad fijarán los parámetros pertinentes, mismos que deberán comenzar a regir, a su turno, en un plazo acotado y preciso que se establecerá por la autoridad administrativa.
- f) Se dará inicio a la brevedad a los procedimientos pertinentes para ponderar la pertinencia y utilidad de reformar, incrementando, incluso, si fuere necesario, los niveles de exigencia aplicables a los distintos elementos, gases o compuestos producidos en las diferentes fuentes presentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, las normas de emisión, de calidad ambiental y demás que resulten aplicables a la situación de contaminación de la mentada Bahía.
- g) Una vez identificados y cuantificados los elementos nocivos para la salud y para el medio ambiente, la Autoridad de Salud deberá adoptar las medidas pertinentes, útiles y necesarias para

resguardar la salud de la población afectada por la contaminación incluyendo entre ellas la elaboración de un diagnóstico de base de las enfermedades detectadas a la población de esas comunas que permita determinar qué patologías han sido producidas por la contaminación del aire, del suelo y del agua; asimismo, deberá implementar un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia y supervivencia de esas patologías; también habrá de adoptar medidas de vigilancia epidemiológica en la zona de emergencia; asimismo, una vez completado el diagnóstico apuntado, deberá elaborar y poner en ejecución programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de la población de las comunas referidas, en relación a las patologías derivadas de la situación de contaminación detectada. Asimismo, habrá de diseñar e implementar una política destinada a enfrentar situaciones de contingencia como las que generaron la presente causa, a fin de dar satisfacción al importante aumento en la demanda de atenciones de salud. Del mismo modo, la autoridad deberá disponer lo que fuere preciso para acometer la derivación de aquellos pacientes que, en episodios como los de la especie, requieran de tal medida de cuidado y atención de su salud.

- h) Que la Oficina Nacional de Emergencia proceda, a la brevedad, a elaborar un Plan de Emergencia que permita enfrentar situaciones de contaminación como las ocurridas, instrumento en el que deberá incorporar, además, todas las medidas de coordinación, de disposición de recursos y las demás que se estimen atinentes y útiles para "solucionar los problemas derivados" de esos eventos.
- i) Que cada vez que se constate la existencia de niveles de contaminación que afecten particularmente a niños, niñas y adolescentes, conforme a lo precisado por la autoridad administrativa o por los efectos que produzcan en tal población y que se expresen en una sintomatología de su estado de salud, condición que igualmente precisará la autoridad administrativa de salud y educación, las magistraturas competentes dispondrán lo pertinente para trasladar desde la zona afectada por esa situación a todas las personas que integran el señalado conjunto hacia lugares seguros, medida que se deberá mantener hasta que cese el indicado evento de crisis.

- j) El resto de la población vulnerable de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, cada vez que se produzca un evento crítico de contaminación, será trasladada desde la zona afectada hacia lugares seguros y mientras perdure el señalado episodio.
- k) Que se reevalúe la calificación de zona de latencia y de zona saturada de las comunas de que se trata, análisis a partir del cual la autoridad competente deberá adoptar las medidas que corresponda.
- l) Que se cree y mantenga un sitio web en el que se incorporarán todos los datos, antecedentes, pesquisas, resultados, informes, etc., que den cuenta de las distintas actuaciones llevadas a cabo con el objeto de dar cumplimiento a las medidas dispuestas en la presente sentencia, utilizando, en la medida de lo posible, un lenguaje claro que simplifique la comprensión de los asuntos abordados.
- m) Que, si con ocasión de la ejecución de las tareas previstas en el presente fallo, las autoridades recurridas detectan la concurrencia de situaciones que justifiquen la aplicación de sus atribuciones⁷³, den inicio a los cursos de acción pertinentes para hacer efectivas tales potestades, evaluación en la que habrán de tener en especial consideración los efectos sinérgicos que las distintas fuentes contaminantes puedan provocar en el medio ambiente de Quintero, Ventanas y Puchuncaví.
- n) La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Quinta Región deberá abordar la *modificación del Plan Regulador de Valparaíso*, en relación a la zona afectada por los hechos de autos, a la brevedad, considerando dicha labor como una prioridad en sus políticas sectoriales.
- o) Cualquier otra diligencia o actuación que resultare necesaria para el acabado cumplimiento de lo ordenado en este fallo.

3.2.3. Reflexiones del caso

Este fallo es interesante por muchas razones, en particular, porque refleja diversas cuestiones de nuestro ordenamiento jurídico, a saber:

Por una parte, da cuenta de una omisión reiterada y sistemática de la Administración ambiental encaminada a adoptar medidas y/o ejercer acciones de fiscalización destinadas a verificar el cumplimiento de la normativa

⁷³ Como podría ser alguno de los supuestos previstos en el artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300.

ambiental y actuar preventivamente frente a hechos que ponen en evidencia una vulneración a vivir en un medio ambiente libre de contaminación

Enseguida, refleja que aún quedan temas pendientes en materia de justicia ambiental, por cuanto casos como éstos demuestran que existen profundas inequidades en la distribución de las cargas y beneficios ambientales dentro de nuestra sociedad⁷⁴.

Luego, este caso muestra que la Corte Suprema, en un afán proactivo⁷⁵, más allá de proporcionar cautela urgente al derecho afectado, condena a la Administración a la adopción de una serie de medidas que involucran la creación de políticas públicas, ejercicio de potestades administrativas y ejecución de recursos al margen de una previa habilitación presupuestaria, excediendo, ampliamente, el carácter cautelar de emergencia que le entrega la acción. De hecho, tal como se puede apreciar, estableció diversos plazos para la adopción de las medidas, algunos sin fecha cierta para su efectivo cumplimiento.

En este sentido, aun cuando esta decisión fue recibida con alegría por los recurrentes, trascurrido casi un año de su dictación, podemos ver que aún persisten los graves problemas ambientales denunciados.

4. CONCLUSIONES

No cabe duda que Chile ha avanzado de manera significativa en materia de protección del medio ambiente mediante el establecimiento de un nutrido marco normativo, apoyado por una compleja institucionalidad ambiental.

Con todo, aún queda mucho trabajo por delante. Como se ha podido dar cuenta en este comentario, tanto el ejecutivo, a través de políticas públicas, como el legislador, mediante la discusión de proyectos de ley, se encuentran trabajando por avanzar en regulaciones que atiendan a las problemáticas de cambio ambiental, así como a la protección y preservación de glaciares, borde

⁷⁴ HERVÉ ESPEJO, Dominique. *Justicia ambiental y recursos naturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015, p. 19.

⁷⁵ Un caso similar se puede ver en Argentina a propósito del Protocolo de Abordaje de procesos de relocalización y reubicación en villas y asentamientos precarios en la Cuenca del Río Matanza Riachuelo, al efecto véase a un análisis del caso en MALDONADO, Melinda. Protocolo de Abordaje de procesos de relocalización y reurbanización en Villa y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo (Argentina): Algunos apuntes desde la productividad jurídica de los conflictos. en CORDERO, Eduardo y PAREJO, Luciano. *Estudio sobre la regularización urbana y registral en Iberoamérica*, 2019, pp. 107 y ss.

costero, áreas silvestres, entre otros temas. Todo ello acompañado de una institucionalidad capaz de administrar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa. En este último caso, cabe destacar el proyecto de ley que busca sancionar penalmente los delitos contra el medio ambiente y daño ambiental.

Por su parte, a nivel jurisprudencial preocupa que no obstante los avances normativos, no exista de una adecuada protección al medio ambiente con las herramientas e instrumentos normativos vigentes, los cuales han llevado a situaciones límite como los episodios de contaminación denunciados en el caso "Quintero-Puchuncaví". Ello, por otra parte, desencadena una reacción judicial mucho más fuerte, catalogada por muchos como activista, y que en el caso analizado, ha generado serios cuestionamientos debido a las medidas que la autoridad judicial decretó realizar a la autoridad administrativa, traspasando el límite de las potestades impuesto por el principio de separación de poderes.

5. BIBLIOGRAFÍA

- BÓRQUEZ, Roxana; LARRAÍN, Sara; POLANCO, Rodrigo y URQUIDI, Juan Carlos. *Glaciares chilenos: Reservas estratégicas de agua dulce, para la sociedad, los ecosistemas y la economía*. Santiago: Programa Chile Sustentable. Disponible en: <https://research.csiro.au/gestionrapel/wp-content/uploads/sites/79/2016/11/Glaciares-Chilenos-Reservas-Estratégicas-de-Agua-Dulce-para-la-sociedad-los-ecosistemas-y-la-econom%C3%ADa-2006.pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- CASASSA, Gino. *Los glaciares: equilibrio inestable en un planeta afectado por el cambio climático*. Santiago: Instituto Milenio Centro de Estudios Científicos (CECS).
- COLLADO MANRÍQUEZ, Víctor. *La regulación jurídica de los glaciares en Chile*. Valparaíso: Memoria de grado, Pontificia Universidad Católica de Chile), 2015.
- CORDERO VEGA, Luis. Corte Suprema y medio ambiente: ¿por qué la Corte está revolucionando la regulación ambiental? *Anuario de Derecho Público*, UDP, 2012, pp. 359-375.
- HERR MARTÍNEZ, Leslie. *Los glaciares y su protección jurídica en Chile*. Santiago: Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 2014.

HERVÉ ESPEJO, Dominique. *Justicia ambiental y recursos naturales*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015.

MALDONADO, Melinda. Protocolo de Abordaje de procesos de relocalización y reurbanización en Villa y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo (Argentina): Algunos apuntes desde la productividad jurídica de los conflictos. En: CORDERO, Eduardo; PAREJO, Luciano. *Estudio sobre la regularización urbana y registral en Iberoamérica*, 2019, pp. 107 y ss.

MORAGA, Pilar. Chile: Marco normativo e institucional de la protección del medio ambiente. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Observatorio de Políticas Ambientales*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2015, pp. 275-285. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/13_OPAM-15.pdf#page=275 (Fecha de último acceso 05-07-2020)

Costa Rica: la lucha contra la contaminación ambiental y el rescate de las áreas protegidas

ALDO MILANO S.

SUMARIO: 1. LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN. 1.1. Evidencias normativas. 1.2. El determinante papel de la Jurisprudencia Constitucional. 1.2.1. Desechos sólidos. 1.2.2. Contaminación de cuerpos de agua. 2. LA LUCHA POR LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO. 2.1 Gobernanza de los espacios marítimos. 2.1.1. Normativa. 2.1.2 Jurisprudencia. 2.2. Recuperación de áreas silvestres. 3. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El 2019 podría caracterizarse como un año en el cual, el Derecho ambiental costarricense, se concentró en temas relacionados con el combate de la contaminación, en sus múltiples manifestaciones, y en la protección del Patrimonio Natural del Estado. Ese combate se logra apreciar tanto en los valiosos aportes jurisprudenciales que se dieron, así como en la normativa, sea de rango legal o infralegal.

ABSTRACT: In 2019, Costa Rican Environmental Law focused on issues related to curbing pollution in its different forms and in the protection of the Public Natural Property. This can be observed in the various judicial decisions issues as well as in the issuance of norms, at the legal and regulatory levels.

PALABRAS CLAVE Residuos. Recurso hídrico. Áreas protegidas. Recursos marinos. Patrimonio Natural del Estado.

KEYWORDS Waste, water resources, protected areas, marine resources, Public Natural Property.

INTRODUCCIÓN

En el caso de Costa Rica, el recuento de la actividad jurídica medioambiental, en el año 2019, deja en clara evidencia la problemática, aún sin solución, del manejo de las actividades antrópicas contaminantes.

Como ha sido la tónica en no menos de una década atrás que, ante las conductas omisivas de las administraciones públicas, se ha debido judicializar esta temática en la justicia constitucional, la cual, amparando sea el derecho a la salud y la vida o bien, a un ambiente sano y equilibrado, interviene mediante el recurso de amparo, disponiendo órdenes de hacer en un plazo definido por el propio Tribunal para garantizar la eficacia de la medida.

Otro hallazgo, de fácil identificación, es la continuidad de la lucha por la reivindicación de los espacios naturales, sea mediante la adopción de una normativa que describe la política de manejo de los sectores marinos (más extensos, en el caso de Costa Rica, que los continentales), sea, de nuevo, judicializando intentos normativos de reducir áreas silvestres de conservación.

Seguidamente se expondrá, entonces, los hallazgos derivados de la investigación encomendada.

1. LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN

En el caso de la lucha contra la contaminación, se ha estimado de interés evaluar ¿cuál fue el comportamiento a nivel normativo? (1.1), para luego enfocar la atención en los precedentes jurisprudenciales más representativos (1.2).

La problemática ha sido evaluada con precisión por el Programa Estado de La Nación, cuyo informe más reciente, en la materia ambiental, reseña estos datos:

“Reducir la contaminación depende de mejoras al menos en dos aspectos: por un lado, sectores económicos con resistencia al cambio (como el transporte y la agricultura), y por otro, patrones de larga data en el manejo de los residuos sólidos y líquidos. Esto es especialmente complejo en materia de contaminación del aire y de generación de gases efecto invernadero (GEI), que el país se ha comprometido a reducir en acuerdos internacionales. Según los datos disponibles, la composición de estas emisiones descansa,

precisamente, sobre tres ejes: energía, residuos sólidos y agricultura (IMN-Minae, 2015)”¹

Como se verá más adelante, tanto a nivel normativo, aunque muy particularmente a nivel jurisprudencial, esas mismas variables se han reflejado en el año 2019.

1.1. EVIDENCIAS NORMATIVAS

La primera de las evidencias de interés, por propiciar cambios en el manejo de la problemática de la contaminación, se refiere a la aprobación del Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debido a la Contaminación de Hidrocarburos, aprobación que se da mediante el Decreto Legislativo No. 9672 del 21 de marzo de 2019.

Por así estar dispuesto en la Ley de la Jurisdicción Constitucional costarricense, todo instrumento del Derecho internacional debe ser sometido a un control preventivo de constitucionalidad, lo que, en efecto, sucedió en este caso.

Al conocer de la consulta preceptiva de constitucionalidad, la Sala Constitucional (“SC”) descartó vicios esenciales (forma) en el trámite legislativo de aprobación a la adhesión del referido convenio.

Por su parte, al pronunciarse con relación al fondo del proyecto, se indicó lo siguiente:

“V.- Observaciones en cuanto al fondo del proyecto. El convenio que nos ocupa, forma parte de la cooperación internacional en materia de navegación marítima, especialmente en el establecimiento de reglamentaciones técnicas que ayuden a la seguridad marítima, así como al establecimiento de protecciones, según lo enuncia el 1° de la Convención creadora de la Organización Marítima Internacional (OMI), con la prevención y contención de la contaminación del mar ocasionada por los buques, y atender las cuestiones administrativas y jurídicas relacionadas con los objetivos enunciados en el mencionado artículo. En este sentido, el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1992 (tramitado bajo el expediente legislativo No. 21.118), sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debido a la contaminación por hidrocarburos, 1992. En ese sentido, este último tratado, tiene como fin desarrollar todo un mecanismo jurídico y económico para constituir un fondo que permita responder financieramente ante derrames accidentales de buques petroleros que crucen nuestro mar territorial o la zona económica exclusiva. El artículo 2 establece que el fondo tiene como fin indemnizar a las víctimas de los daños

¹ MERINO TREJOS, Leonardo. [Balance de Armonía con la Naturaleza 2019](#).

ocasionados por contaminación en la medida en que la protección establecida por el Convenio de Responsabilidad Civil, 1992, resulte insuficiente, o incluso, para lograr los objetivos conexos estipulados en el Convenio. El tratado puede sufragar el costo de las operaciones de reparación y restauración, cubrir daños materiales y económicos del sector pesquero, entre otros. Como se puede observar, el convenio tiene objetivos que claramente estarían en sintonía con los artículos 46 y 50 de la Constitución Política, toda vez que, ayudaría a enfrentar las consecuencias sociales y económicas que se derivarían de derrames de buques petroleros, pero además, de reparación y restauración del medio ambiente, de suceder tan lamentables accidentes dentro de nuestras aguas territoriales” (SSC 2019002904 de las 09:30 horas del veinte de febrero).

Como puede apreciarse, para el Alto Tribunal existe una clara “sintonía” entre las disposiciones del Convenio aprobado y los artículos 46 (derecho de los consumidores a la protección del ambiente) y el artículo 50 (derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado), de modo que también descarta algún quebranto del Derecho de la Constitución por el fondo. Esto permitió que, en adelante, se haya incorporado dentro de las fuentes del Derecho ambiental costarricense, el referido Convenio, con lo cual se intenta el manejo del riesgo siempre latente de un derrame de petróleo dentro de las aguas territoriales costarricenses.

Corresponde, de seguido, evaluar las disposiciones de rango legal aprobadas en el año 2019. Se trata de dos leyes relativas al manejo de los residuos sólidos, las cuales poseen una relación entre sí.

La primera consiste en una reforma a la Ley No. 8839, Ley para la Gestión Integral de los Residuos, de 24 de junio de 2010, incluyéndole un nuevo artículo, a saber, el artículo 42 bis, un nuevo inciso al artículo 50 y los Transitorios XIII, XIV y XV.

La disposición, denominada Ley para la gestión integral de los residuos, según su artículo 1º “...tiene por objeto regular la gestión integral de los residuos y el uso eficiente de los recursos, mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, ambientales y saludables de monitoreo y evaluación”. La norma fue reglamentada mediante Decreto Ejecutivo No. 37567-S-MINAET-H, Reglamento General a la Ley para la gestión integral de residuos, norma que entró a regir el 20 de mayo de 2013.

Se trata de una iniciativa de ley presentada en la anterior legislatura bajo el expediente legislativo No. 19.833, retomado en la presente por la Presidenta de la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa.

En esa oportunidad, en la Exposición de Motivos del proyecto de ley, se justificó la propuesta, así:

“A manera de conclusión, la razón y el objeto fundamental del presente proyecto de ley es evitar el vertimiento del material en basureros municipales y es aún más importante evitar a toda costa su descarga en océanos. Una conciencia responsable implica prevenir afectaciones a la salud que surgen a raíz del uso de este tipo de materiales. Es así como entonces la implementación de una legislación que prohíbe el poliestireno expandido mejorará no solo un enfoque ambiental en el sentido de protección a la fauna, descongestión de basureros y salvaguarda de la capa de ozono, sino también un asunto de salud humana en aras de un bienestar sostenibles en todo sentido de la vida humana.”

La norma, denominada Ley para la Prohibición del Poliestireno Expandido, representa el primer paso para reducir el uso de ese producto, cuya capacidad contaminante no es preciso cuestionarse. Con todo, el aporte de la disposición se ve disminuido -quizá más de lo deseado-, al admitirse excepciones a la prohibición de la importación, comercialización y la entrega de envases y recipientes de poliestireno expandido, que, en todo caso, entrará en vigor hasta veinticuatro meses luego de vigencia de la disposición legal, es decir, hasta 7 de agosto del 2021.

Efectivamente, se han regulado tres excepciones concretas:

- a) Los casos en los que por cuestiones de conservación o protección de los productos no sea ambientalmente viable el uso de materiales alternativos.
- b) Los embalajes de electrodomésticos y afines.
- c) Los usos industriales.

Como se aprecia, las excepciones son amplias. Por otra parte, se trata de excepciones *sine die*, puesto que no se ha previsto plazo alguno al que estén sujetas.

Aún más, en el artículo 42 bis adicionado, se indica que el Poder Ejecutivo, “...mediante el reglamento de la presente ley, podrá definir nuevos casos de excepción, con base en criterios técnicos”, con lo cual la enumeración de excepciones antes referida pasa a ser *numerus apertus* y sin reserva de ley.

La otra disposición de rango legal de interés es la Ley No. 9786, Ley para combatir la contaminación por plástico y proteger el ambiente, la cual entró a regir el 6 de diciembre de 2019.

Esta disposición estuvo antecedida por una Directriz Presidencial, directriz 014 del 05 de junio de del año 2018, en la que se regula el uso, consumo y etiquetado del plástico de un solo uso en instituciones del sector público, así como en comedores contratados por las instituciones educativas públicas y semiprivadas, a las instituciones del sistema de salud y a los centros penitenciarios.

Según señala la propuesta de ley, su motivación se funda en la gran cantidad de contaminantes de plástico que se ha detectado terminan en ríos y finalmente, en los océanos.

Se dice, al respecto, lo siguiente:

“Como ya se mencionó, los microplásticos son parte de los residuos encontrados en los mares y playas del país. De acuerdo con la organización Conservación Internacional luego de realizar un estudio donde se recolectó y analizó arena en las provincias de Guanacaste y Puntarenas, el 92% de los desechos encontrados corresponden a plástico y principalmente a microplástico. De acuerdo con esta organización, la presencia de microplástico en las playas del país es más severa fuera de las áreas silvestres protegidas, lo que puede estar asociado con las mejoras en recolección y clasificación de los residuos en las playas que se encuentran dentro de las zonas protegidas y los parques nacionales existe a través de recipientes rotulados y diferenciados por tipo de residuo, esto facilita la recolección y reciclaje de los residuos.

Los ríos no están excluidos de la problemática que aqueja los mares y playas del país. De acuerdo con la Contraloría General de la República, el país enfrenta un serio problema de contaminación hídrica que carece de control, señala además que las cuencas hidrográficas de los ríos Grande de Tárcoles, Grande de Térraba, Tempisque y Reventazón se ven altamente afectadas por dicha contaminación. El río más contaminado del país, e incluso de Centroamérica, es el Río Grande de Tárcoles, el cual se ve afectado principalmente por contaminación por aguas residuales.

Sin embargo, también se destaca la presencia de gran cantidad de residuos sólidos en su desembocadura, dentro de los que figuran productos de plástico. Dentro de la problemática de contaminación que se desarrolla en este río se ven involucrados otros ecosistemas, como el manglar Guacalillo, así como en las playas Azul y Guacalillo. En esta última playa, de acuerdo a la asociación de Vecinos de Guacalillo se recolectan 15 toneladas de desechos sólidos, dentro de los que se destacan llantas, zapatos, plásticos, refrigeradoras, lavadoras y cilindros de gas.” (Asamblea Legislativa, Expediente Legislativo No. 21.159).

Inicialmente el proyecto era bastante más ambicioso. En efecto, proponía una prohibición general con excepción de “los casos en los que por cuestiones de asepsia, conservación o protección de alimentos u otros productos, no resulte factible el uso de materiales alternativos, siempre y cuando lo anterior sea

científica y claramente justificado”. Además, se proponía una prohibición de compras institucionales (art. 5); establecer un “impuesto al plástico” y la creación de un “Fondo Azul”.

Sin embargo, la ley terminó teniendo apenas once artículos, mediante los cuales se adopta las siguientes medidas:

- a) Declara de *“interés público los planes, proyectos, estrategias y emprendimientos públicos o privados de economía circular, prevención, reducción, reutilización, valorización, tratamiento, disposición y educación sobre la sustitución y eliminación de la contaminación por plástico de un solo uso, así como las iniciativas de reconversión productiva, uso sostenible e investigación para la sustitución, reducción y eliminación del plástico de un solo uso”*.
- b) Autoriza al Sistema de Banca para el Desarrollo y a las entidades del Sistema Financiero Nacional, a *“generar proyectos de conservación, reducción, reciclaje, prevención y reconversión productiva de industrias dedicadas a la fabricación de productos plásticos”*.
- c) Prohíbe la *“comercialización y entrega gratuita de bolsas de plástico al consumidor final en supermercados y establecimientos comerciales cuya finalidad sea la de acarrear los bienes hasta su destino final”*, prohibición que exceptúa *“...las bolsas plásticas que garantice su reutilización, que estén certificadas de bajo impacto ambiental”*, en tanto posean determinadas características.
- d) No se prohíben, sin embargo, las botellas plásticas de un solo uso, si bien los somete a una serie de lineamientos (art. 5), como que contengan un porcentaje de resina reciclada; establecer un programa efectivo de recuperación, reúso, reciclaje u otros medios de valorización; participar en un programa sectorial de residuos; elaborar productos o envases que minimicen la generación de residuos y faciliten su valorización, así como establecer alianzas estratégicas con al menos un municipio para mejorar los sistemas de recolección.
- e) Se excluye de las anteriores regulaciones, *“...aquellas botellas plásticas que contengan insumos necesarios para la producción agropecuaria”*.

- f) Se dispone que las administraciones públicas no podrán adquirir “*artículos plásticos de un solo uso*”, sino tan sólo, aquellos que “*...permitan su reutilización, o bien, sean reciclados...*”.

Como en el caso de la anterior disposición legal, podría considerarse que el legislador ordinario ha sido muy tímido a la hora de adoptar medidas para reducir, hasta eliminar, gradualmente, los plásticos de un único uso, cuyo potencial contaminante de los ríos y mares no precisa comentario alguno.

La tibieza de la disposición se ve potenciada a la hora de establecerse el momento de su entrada en vigor: doce meses después de la entrada en vigencia del reglamento, el cual deberá adoptarse seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley.

Lamentablemente, es muy usual, en el medio costarricense, que el deber de reglamentación de las normas legales sea incumplido por el Poder Ejecutivo, retardándose así la eficacia real de las normas legales. Nada indica que, en este caso concreto, esa dilación o inercia no se vaya a producir, con lo que la capacidad de generar cambios de conducta de la norma legal, de por sí poco ambiciosos, está muy comprometida.

Examinadas las normas de rango legal aprobadas durante el año 2019 en el ámbito del manejo de residuos sólidos, corresponde, de seguido, evaluar las normas infralegales que se aprobaron durante el año 2019 en el mismo campo.

A ese nivel, destaca el Decreto Ejecutivo No. 41561 de 20 de febrero, mediante el cual se declara de interés público el Plan de Descarbonización Compromiso del Gobierno del Bicentenario² (de la vida independiente).

El referido plan está compuesto por diez ejes. En el campo del Transporte y Movilidad Sostenible, se han previsto tres. En el ámbito de la energía, construcción sostenible e industria tres. En el ámbito de la gestión integral de residuos uno y tres en el de agricultura, cambio y uso de suelo y soluciones basadas en la Naturaleza.

En lo que a la gestión integral de residuos se refiere, el Eje 7 consiste en el “Desarrollo de un sistema de gestión integrada de residuos basada en la separación, reutilización, revalorización y disposición final de máxima eficiencia y bajas emisiones de gases de efecto invernadero”. Se puntualiza, para ello, acciones de transformación, con metas futuras, a saber: al 2022, se contará con Estrategia y Plan de Mejores Opciones Tecnológicas para reducir metano por residuos orgánicas; al 2030, se tendrá una cultura ciudadana y empresarial orientada a una menor generación de residuos y a un exitoso manejo de los mismos, bajo enfoque de economía circular. Finalmente, al 2050,

²PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. [Plan de Descarbonización](#).

el 100 por ciento del territorio contará con soluciones para la recolección, separación, reutilización y disposición de residuos.

Desgraciadamente, es de esperar que estas metas y el plan en sí pierda fuerza en el tiempo, una vez que el actual Poder Ejecutivo vea finalizar su periodo constitucional. Al tratarse de un plan que no tiene sustento legal, sino meramente reglamentario, es de esperar que, como suele suceder, los gobiernos sucesivos no lo atiendan y termine siendo una iniciativa loable, pero sin capacidad de vincular a los siguientes gobernantes que por ello será dejada de lado.

No habiendo más disposiciones normativas aprobadas durante el año 2019 en este ámbito, corresponde, de seguido, evaluar la jurisprudencia en la materia.

1.2. EL DETERMINANTE PAPEL DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Antes que la jurisdicción contencioso-administrativa, es la jurisdicción constitucional la que ha asumido el papel de corregir las conductas omisivas de las administraciones públicas que atentan contra el medio ambiente, específicamente, por no atender requerimientos de infraestructura y por faltas en el servicio a su cargo.

Típicamente, el quebranto del derecho fundamental a la salud, la vida y/o a un ambiente sano y equilibrado, proviene de conductas omisivas de las administraciones públicas competentes, no así de conductas activas.

De esta forma, el recurso de amparo, regido por la Ley de la Jurisdicción Constitucional y la Convención Americana de Derechos Humanos, surge como un proceso sumario, ágil, de pronta resolución, mediante el cual es posible disponer órdenes de hacer (sentencias de condena) en los casos en que los quebrantos a derechos fundamentales derivan de conductas omisivas.

Debe destacarse, además, que la Sala Constitucional ha concebido el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como una garantía fundamental que "*...se manifiesta en la doble vertiente de derecho subjetivo de las personas y configuración como meta o fin de la acción de los poderes públicos en general*" (SSC No. 644-99 de 29 de enero).

Eso explica que se haya optado, ampliamente, por acoger demandas de amparo en las cuales se aduce quebranto al referido derecho subjetivo público, así como al de la salud y la vida, ante inacción de las administraciones públicas locales o estatales.

Dicho todo lo anterior, interesa examinar algunos pronunciamientos de la Sala Constitucional relacionados con desechos sólidos (1.2.1) y desechos líquidos (1.2.2) (aguas residuales; aguas negras; aguas jabonosas; aguas pluviales).

1.2.1. Desechos sólidos

De acuerdo con el informe Armonía con la Naturaleza, Balance 2019,

*“en 2010, una legislación de fondo estableció bases para mejorar la gestión integrada. No obstante, sin cambios sustantivos en el comportamiento ciudadano y en las opciones para transformar los patrones de consumo, generación y disposición de basura, los resultados son negativos. Pese a estar planteado en la ley, se carece de indicadores sistemáticos.”*³

La ley a la cual se hace referencia, es la antes referida Ley de gestión integral de residuos, recientemente reformada como se ha comentado.

Precisamente, la jurisprudencia constitucional examinada es fiel reflejo del diagnóstico realizado en el informe de reciente cita.

Existen evidencias claras de que hay una *“faute de service”* en la recolección de desechos sólidos en múltiples sectores del país, lo que incluso fue medido en el referido estudio, el cual estimó que *“el 18.1% de los distritos en el territorio nacional carecen del servicio de recolección de residuos por parte de la municipalidad”*⁴.

Eso explica que, durante el año 2019, la Sala Constitucional haya debido intervenir en diversas ocasiones, como producto de demandas de amparo planteadas por la omisión en la prestación del servicio municipal de recolección de residuos.

El primer caso fue resuelto mediante la SSC 01784-2019. El conflicto aflora debido a que la Municipalidad de Alajuela decidió instalar, sin previa evaluación del impacto ambiental que ello ocasionaría, un contenedor para acumular desechos sólidos en una determinada comunidad. Como resultado de ello, ese acumulo generó molestias previsibles, como malos olores y emisiones de gases con efecto invernadero (no alegados en el caso). Ante gestiones del recurrente, el contenedor se retiró, pero no fue sustituido por uno que evitara las molestias referidas.

Una vez que se instruye el caso, la SC tiene como hecho no probado *“Que actualmente, la comunidad El Erizo #1, cuente con un efectivo sistema de recolección de basura”*.

Por otra parte, estima que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado,

“obliga al Estado a disponer todo lo que sea necesario dentro del ámbito permitido por la ley, a efecto de impedir que se produzcan daños

³ MERINO TREJOS, Leonardo. [Balance de Armonía con la Naturaleza 2019](#).

⁴ Ibidem.

irreversibles en el medio ambiente, debiendo asumir la responsabilidad de lograr las condiciones sociales propicias a fin de que cada persona pueda disfrutar de su salud, entendido tal derecho, como una situación de bienestar físico, psíquico (o mental) y social. Véase la resolución N° 180-98, de las 16:24 horas del 13 de enero de 1998.”

De este modo, se concluye que

“...si bien el municipio accionado describe las gestiones que realizará para el manejo de la situación, lo cierto es que, actualmente, impera el hecho que a la fecha de interposición de este recurso, no existe todavía una solución con certeza del problema de contaminación denunciado por la recurrente en la comunidad El Erizo, provincia de Alajuela, el cual conforme quedó demostrado, todavía persiste. En razón de lo expuesto, lo procedente es declarar con lugar el recurso a efecto que la Municipalidad de Alajuela, emita las órdenes y lleve a cabo las actuaciones respectivas en el ámbito de su competencia, a fin de solucionar de forma definitiva, el problema denunciado por la parte recurrente”.

En la parte dispositiva del fallo, se otorga un plazo de un “UN MES” al municipio recurrido, para que “...se solucione, en forma definitiva, el problema de recolección de basura que presenta la recurrente en la comunidad El Erizo #1, Alajuela...”.

Llama la atención, sin embargo, que en este caso se presentó un voto salvado, el cual se fundamentó en el argumento de que no se demostró que la inacción administrativa acusada en el proceso, causara “...una amenaza a la salud e integridad de las personas”, por lo que se estimó que era competencia de la vía contencioso-administrativa conocer del asunto.

A mi juicio, esta lamentable afirmación deja al descubierto el nivel de inconsciencia que aún persiste en la sociedad costarricense, del efecto de emisiones de gases de invernadero producido por los desechos sólidos que no sean debidamente tratados, circunstancia que ha de tenerse por probada *in re ipsa*. Si la propia Sala Constitucional, o al menos, una de sus integrantes desconoce esa realidad, cómo podríamos exigirle a la población que no la desconozca. Es claro que parte de las políticas públicas en este campo, deben centrarse en la educación ambiental, de modo que se tome consciencia de los múltiples efectos nocivos que causa el mal manejo de los residuos en el ambiente.

El siguiente caso coincide con el anterior, en cuanto lo impugnado es una conducta omisiva.

En efecto, en este otro asunto puesto en conocimiento de la SC, se aduce por el recurrente que no se brinda el servicio de recolección de residuos no tradicionales en la zona en que habita (Paquera, zona costera), por lo que

planteó una solicitud al Concejo Municipal de Distrito de Paquera, la cual no fue debidamente atendida. De este modo, acudió al Ministerio de Salud, si bien la respuesta fue que la recolección de residuos no tradicionales se llevaría a cabo mediante campañas y no de forma continua, según informó la Intendencia del referido Concejo al propio Ministerio que se dio por satisfecho con esa respuesta.

El ciudadano, sin embargo, no quedó satisfecho y optó por judicializar la problemática, de forma tal que, en definitiva, la SC decidió declarar con lugar la demanda, disponiendo lo siguiente:

“1) En el plazo de DIEZ DÍAS, contado a partir de la notificación de esta sentencia, dicte las órdenes correspondientes al Concejo Municipal de Paquera a los efectos de que se garantice la prestación periódica y continua del servicio de recolección de basura en ese distrito, para lo cual, como autoridad de salud, deberá definir las medidas provisionales y definitivas en cuanto a plazos y regularidad de la prestación del servicio. Estas órdenes deberán ser notificadas al Concejo Municipal de Distrito de Paquera dentro del plazo supra mencionado. 2) En el plazo de CINCO DÍAS, contado a partir de la notificación de esta sentencia, resuelva la denuncia planteada por la tutelada el 18 de setiembre de 2017 lo cual deberá ser comunicado a la amparada dentro del mismo plazo. Por otra parte, se ordena a Sidney Sánchez Ordóñez, en su condición de Intendente del Concejo Municipal de Distrito de Paquera, o a quien en su lugar ocupe ese cargo, que gire las disposiciones pertinentes dentro del ámbito de sus competencias y coordine lo necesario, para que se cumplan las órdenes del Ministerio de Salud en los términos y plazos estipulados en dichos actos; asimismo, se le ordena, en el plazo de CINCO DIAS, contado a partir de la notificación de esta sentencia, resolver la denuncia planteada por la recurrente el 10 de agosto de 2018 y ponerla a su disposición.”

Por motivos análogos, la SC acogió, por el fondo, tres demandas de amparo. En el primer caso, por medio de la SSC 03029-2019, se ordenó clausurar un botadero de basura clandestino cercano a un río, debiéndose recoger los desechos lanzados bajo el puente sobre el río Colorado. Debido a la ubicación del botadero clandestino, se estimó, además, que se atentaba contra el derecho a disfrutar del paisaje.

Otro de los casos fue resuelto mediante la SSC 03575-2019. Se trata de un asunto recurrente que había sido atendido por la SC con anterioridad. El conflicto gira alrededor del funcionamiento de un vertedero sin evaluación de impacto ambiental alguna, el cual la autoridad municipal ordenó reabrir por no tenerse resuelta la recolección y tratamiento mediante un contratista. Al acoger la demanda, la SC ordenó clausurar el vertedero y normalizar el servicio de recolección y tratamiento de desechos sólidos.

Por último, mediante la SSC 04605-20190, se conoció el caso en el cual un lote baldío propiedad del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, entidad autónoma del Estado, se convirtió en vertedero de basura clandestino. Al resolver por el fondo la demanda, la SC decidió acogerla y ordenar a esa entidad que, en el plazo de UN MES se procediera a la limpieza total del terreno.

1.2.2. Contaminación de cuerpos de agua

El ingreso de contaminantes en los cuerpos de agua es una problemática de enormes implicaciones en el caso de Costa Rica.

La ausencia de un adecuado planeamiento urbano, deficiencias en infraestructura y la ausencia de políticas públicas dirigidas a evitar la contaminación de los cuerpos de agua, son algunos de los factores, junto con el crecimiento demográfico, que han causado, hace ya décadas, la contaminación de ríos, quebradas y riachuelos, y por consecuencia, de nuestros mares.

Según el informe antes aludido del Programa Estado de la Nación, “...en la Región Central (donde habita el 62% de la población total) un 31% de los habitantes tiene acceso a alcantarillado, mientras que en la Región Brunca tan solo un 7.2% puede hacer uso de este sistema”⁵.

Como se aprecia, los índices de acceso a alcantarillado muestran cifras muy alejadas de lo óptimo, todo lo cual se refleja, como es de esperar, en la jurisprudencia constitucional, según se analizará de seguido.

La situación fue oportunamente puesta en debate judicial, por el Presidente de un partido cantonal (Partido Garabito Ecológico), cantón en el cual desemboca el Río Grande de Tárcoles, río que posee el lamentable “galardón” de ser el más contaminado de América Central y uno de los más contaminados del Orbe.

Ante esa cruel y lamentable realidad, se planteó un recurso de amparo en contra del Presidente de la República, el Ministro de Ambiente y Energía, la Ministra de Salud, así como en contra del Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y del Gerente General de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Se adujo en el recurso, planteado en agosto del 2004 y resuelto hasta el 27 de abril de 2007, que

“se está provocando un gran impacto negativo sobre las playas ubicadas en el cantón de Garabito de P., lo cual incide en un gran daño ecológico y disminución o inhibición del desarrollo turístico de las zonas

⁵ MERINO TREJOS, Leonardo. Balance de Armonía con la Naturaleza 2019, op.cit.

afectadas, lo que se debe a los despojos y vertedero de líquidos contaminantes que generan las condiciones ambientales y de deficiencia sanitaria en relación con la cuenca del río Grande de Tárcoles, todo como consecuencia del indebido tratamiento de desechos sólidos y líquidos en cada uno de los cantones que rodean los cauces de las diferentes micro cuencas que drenan el cauce principal, provocándose con ello un gran impacto negativo sobre las playas ubicadas en el cantón de Garabito de P. Indica que este deterioro también afecta la calidad de vida de los habitantes, evidenciándose una actitud negligente del Ministerio de Salud y del Ministerio de Ambiente y Energía debido a que no han aplicado en forma eficaz lo establecido en la [Ley General de Salud](#) y en el Reglamento de Vertidos y Reuso de Aguas Residuales.”

Al amparo de esas consideraciones, el recurrente pretende que se ordene

“iniciar, dentro de un plazo perentorio, el bloqueo definitivo de todo vertedero contaminante a los afluentes y al cauce del río Grande de Tárcoles, así como también que se ordene tomar las acciones precisas y verdaderas a fin de poner freno a la contaminación que está padeciendo ese río, ello en aras de garantizar el derecho a la salud, a la vida y a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.”

Una vez rendidos los informes bajo la fe de juramento por parte de los recurridos, de oficio, el Magistrado Instructor del proceso decidió otorgar audiencia a los alcaldes de una gran cantidad de cantones por los cuales discurre el Río Grande de Tárcoles o alguno de sus afluentes.

Así las cosas, al resolver la demanda de amparo, la Sala determinó, mediante la Sentencia No. 2007-05894, lo siguiente:

“X.- Análisis del caso concreto. A partir de lo indicado en los considerandos anteriores, observa la Sala que, en la especie, con los hechos descritos por el recurrente y las probanzas agregadas al expediente, no queda duda de que la cuenca del río Grande de Tárcoles presenta altos índices de contaminación por cuanto se han generado actividades que no han sido vigiladas de manera responsable y que han ocasionado y siguen produciendo, un serio daño ambiental; situación que a pesar de la abstracción que implica, justifica la intervención de este Tribunal. En ese sentido, de los documentos aportados en el expediente se desprende que la cuenca del río Grande de Tárcoles concentra a la mayor cantidad de la población costarricense, así como también de la industria, el comercio y los servicios pues abarca cerca del 4% del territorio nacional. De igual manera está documentado que en esa zona es donde se registra un descontrolado crecimiento urbano, la mayor sobreexplotación del suelo para fines agrícolas y ganaderos y el más alto grado de contaminación por la descarga de aguas residuales sin ningún tipo de tratamiento, desechos sólidos, industriales, químicos, grasas, aceites e hidrocarburos pues debe tomarse en cuenta que esta cuenca, atraviesa más de treinta municipios que tienen jurisdicción sobre esos lugares por donde pasa. Según datos recientes brindados a la Sala por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, actualmente se vierten a los ríos, de manera

directa, 1,8 metros cúbicos por segundo de aguas residuales sin tratamiento, lo que ocasiona un deterioro de los ríos del área metropolitana, como son el Torres, María Aguilar, Tiribí y R., pero además del río Virilla y el Grande de Tárcoles. De esta manera, dada la relevancia del tema, no cabe duda de que el Estado costarricense, a través de sus diferentes instituciones pero principalmente las aquí recurridas, es el responsable directo de garantizar la defensa efectiva del ambiente, con lo cual, cualquier omisión o retardo en atender tal función, genera responsabilidad. De tal modo, en el caso concreto, hay una obligación estatal compartida entre el Ministerio de Salud, las diferentes corporaciones municipales que tienen jurisdicción territorial en los lugares por donde atraviesa la cuenca del río Grande de Tárcoles, el Ministerio de Ambiente y Energía, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Caja Costarricense del Seguro Social, entre otros, de velar por el cumplimiento de la normativa existente en aras de proteger el ambiente, los recursos hídricos, naturales, entre otros que implican vida para los pobladores y el futuro de las generaciones venideras. Ahora bien, del expediente se desprende que ya se han creado diferentes comisiones y comités a lo interno de las instituciones recurridas y que pretenden, en coordinación directa con municipios y otros entes estatales, adoptar las medidas que sean necesarias para dar fiel cumplimiento a esa obligación estatal de preservar el ambiente y los recursos de la cuenca del río Grande de Tárcoles; sin embargo, en criterio de esta Sala, tales iniciativas no son suficientes todavía pues a pesar de que cuentan con muy buenos proyectos y estrategias, lo cierto del caso es que, hasta la fecha, no se han logrado concretar en actuaciones materiales que permitan cumplir con los objetivos propuestos pues es muy evidente que el proceso va muy lento pero sobre todo que el apoyo estatal a tales proyectos, no proporciona los mecanismos necesarios para que su aplicación sea contundente y en ese sentido observa la Sala que hay una omisión estatal que debe ser corregida.”

De esta forma, al resolverse la demanda, se dispuso una serie de órdenes de hacer:

“Por Tanto:

Se declara con lugar el recurso. Se ordena a R.D.M., en su condición de Ministro de Ambiente y Energía, a M.L.Á.A., en su calidad de Ministra de Salud, a R.A.S. en su condición de Ministro de la Presidencia, a O.C.G., en su calidad de Gerente del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y a E.D.G. en su condición de Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, o a quienes en su lugar ejerzan esos cargos, así como también al Alcalde de Atenas, al Alcalde de S.M., al Alcalde de Orotina, al Alcalde de Puriscal, al Alcalde de Turrubares, al Alcalde de G., al Alcalde de San Ramón, al Alcalde de Palmares, al Alcalde de N., al Alcalde de V.V., al Alcalde de Grecia, al Alcalde de Alajuela, al Alcalde de Mora, al Alcalde de Poás, al Alcalde de Barva, al Alcalde de Santa Bárbara, al Alcalde de Belén, al Alcalde de F., al Alcalde de San Rafael de Heredia, al Alcalde de San Pablo de Heredia, al Alcalde de Moravia, al Alcalde de San Isidro de Heredia, al Alcalde de Santo Domingo de H., al Alcalde de V. de C., al Alcalde de Tibás, al Alcalde de Montes de Oca, al Alcalde de Curridabat, al Alcalde

de Alajuelita, al Alcalde de Escazú, al Alcalde de S.A., al Alcalde de Desamparados, al Alcalde de La Unión de Tres Ríos, al Alcalde de Cartago y al Alcalde de San José, que de inmediato adopten las acciones necesarias para eliminar de manera integral los focos de contaminación que existen a lo largo de la cuenca del río Grande de Tárcoles y se tomen medidas para iniciar el proceso de reparación del daño ambiental ocasionado en esa cuenca, en la medida en que ello fuere posible, para lo cual deberán realizar la coordinación que el caso amerite tendiente a solucionar integralmente el problema objeto de este amparo y que ha originado su estimatoria. Lo anterior bajo el apercibimiento que con base en lo establecido en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiera una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo y no la cumpliere o no la hiciera cumplir; siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena al Estado, al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, a la Caja Costarricense del Seguro Social y a las Municipalidades de Atenas, S.M., Orotina, Puriscal, Turrubares, G., S.R., Palmares, N., V.V., Grecia, Alajuela, M., Poás, Barva, Santa Bárbara, Belén, F., San Rafael de Heredia, San Pablo de Heredia, Moravia, San Isidro de Heredia, Santo Domingo de H., V. de C., Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Alajuelita, Escazú, S.A., Desamparados, La Unión de Tres Ríos, Cartago y S.J., al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. N. la presente resolución a R.D.M., en su condición de Ministro de Ambiente y Energía, a M.L.Á.A., en su calidad de Ministra de Salud, a R.A.S. en su condición de Ministro de la Presidencia, a O.C.G., en su calidad de Gerente del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y a E.D.G. en su condición de Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, o a quienes en su lugar ejerzan esos cargos y a los Alcaldes de Atenas, S.M., Orotina, Puriscal, Turrubares, G., S.R., Palmares, N., V.V., Grecia, Alajuela, M., Poás, Barva, Santa Bárbara, Belén, F., San Rafael de Heredia, San Pablo de Heredia, Moravia, San Isidro de Heredia, Santo Domingo de H., V. de C., Tibás, Montes de Oca, Curridabat, Alajuelita, Escazú, S.A., Desamparados, La Unión de Tres Ríos, Cartago y S.J., en forma personal.”

Como se aprecia en este precedente, la problemática es de dimensión nacional y, lamentablemente, en vista de los pronunciamientos evaluados en el año 2019 y el Informe del Programa Estado de la Nación antes aludido, ni ha desaparecido ni se limita al caso del río Grande de Tárcoles.

Para la Sala, una de las causas raíz de esta lamentable situación, consiste en la carencia de mecanismos de adecuada coordinación interadministrativa.

En efecto, en la SSC No. 000701-2019, esto volvió a quedar en evidencia. El manejo de esta problemática involucra a gobiernos locales pero también a entidades autónomas y al Estado central, específicamente, por medio del Ministerio de Salud.

Como resultado de la evaluación de múltiples casos análogos, la propia Sala Constitucional se ocupó de identificar dos causas de la inacción: el quebranto del Principio de coordinación de las dependencias públicas, así denominado por la Sala Constitucional en sus precedentes y la que dio en llamar “administración de papel”.

En el caso concreto, se presentó tal descoordinación entre el Área de Salud de Goicoechea, cantón de la provincia de San José y la Municipalidad de ese cantón, lo que dio pie a que la contaminación del Río Quebrada Rivera, por desechos generados en un asentamiento informal, no fuera debidamente atendida y cesada.

La problemática de la ausencia de coordinación entre administraciones públicas, se abordó por la Sala Constitucional, en estos términos:

“VI.- La coordinación de las instituciones públicas en la protección integral al ambiente. Existe una obligación para el Estado -como un todo- de tomar las medidas necesarias para proteger el ambiente, a fin de evitar grados de contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales, que pongan en peligro la salud de los administrados. En esta tarea, por institución pública se entiende tanto a la Administración Central -Ministerios, como el Ministerio del Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud-, que en razón de la materia, tienen una amplia participación y responsabilidad en lo que respecta a la conservación y preservación del ambiente; los cuales actúan, la mayoría de las veces, a través de sus dependencias especializadas en la materia. Del mismo modo, en esta tarea tienen gran responsabilidad las municipalidades en lo que respecta a su jurisdicción territorial. Debido a la diversidad de actores que pueden intervenir, podría pensarse que esta múltiple responsabilidad provocaría un caos en la gestión administrativa. Por ello, a fin de evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, así como la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas, se hace necesario establecer una serie de relaciones de coordinación entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas, y entre éstas con las municipalidades, a fin de poder llevar a cabo las funciones que les han sido encomendadas. Esta Sala se ha referido ya al principio de coordinación de las dependencias públicas con las municipalidades en la realización de fines comunes, al señalar mediante sentencia No. 5445-99, de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999, que: “La coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible «concierto» interinstitucional, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos e independientes de acción se ponen de acuerdo sobre ese

esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros. Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la «tutela administrativa» del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector".

En definitiva, en el fallo estimatorio de la demanda, se dispuso otorgar un plazo de "TRES MESES", contado a partir de la comunicación de la sentencia, para adoptar las medidas que sean necesarias dentro del ámbito de sus competencias, de forma tal que, en coordinación con las autoridades y entes que correspondan, prevean una solución definitiva para todos los problemas ambientales denunciados.

Como se adelantó, la otra causa de la problemática, consiste en el fenómeno de la "*Administración de papel*", como lo ha dado en llamar la Sala, con lo cual se intenta describir la inacción derivada de interminables trámites burocráticos que hacen que se pierda de vista cuál es, en realidad, el objetivo de la acción administrativa, es decir, en este caso, evitar la contaminación de los cursos de aguas.

El caso en el cual la Sala volvió a utilizar ese calificativo de la administración pública, se relaciona con una demanda de amparo en la cual se manifiesta que en una urbanización construida por el Estado por medio del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, se instaló una planta de tratamiento de aguas negras. Sin embargo, una vez que se vendieron las viviendas, no se gestionó el servicio de mantenimiento de las aguas residuales ante el municipio competente y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. De este modo, se produce en época lluviosa, un rebalsamiento de las aguas negras del alcantarillado.

Durante el trámite del proceso, se logró determinar que existía una serie de administraciones públicas vinculadas al caso, sin que por ello se lograra resolver: el Ministerio de Salud Pública; el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y la Municipalidad de Alajuela.

Al resolver por el fondo, la Sala estimó:

"VIII.- SOBRE EL MINISTERIO DE SALUD. *Con respecto a la actuación del Ministerio de Salud, este Tribunal también encuentra omisiones en su actuar. Pese a que el 14 de marzo de 2019 se realizó una inspección en la Urbanización el Erizo No. 1 y No. 2, ubicado en el distrito de*

Desamparados de Alajuela, donde logró determinar el inminente problema de salud que aqueja a los habitantes de la zona, no se constata de los autos, que hubiera actuado en forma firme ante una situación que es de su competencia. Así las cosas, se determina que la autoridad sanitaria ha declinado el ejercicio de sus competencias y atribuciones al no constreñir, a quienes corresponda, a cumplir sus órdenes, por cuanto solo se circunscribió a indicar; que las acciones derivadas a solucionar la problemática denunciada por el recurrente, deben ser realizadas por las demás autoridades recurridas. Tal omisión, ha ocasionado lesiones a los derechos fundamentales del recurrente. Conviene recordarle que, al igual que la Municipalidad de Alajuela, es su obligación –como parte del Estado- garantizar, defender y preservar el derecho de todos a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En su caso particular, se trata de un deber aún más claro, pues la protección constitucional cubre y vincula el ambiente ecológicamente equilibrado con el derecho fundamental a la salud. La Ley General de Salud establece, en su artículo primero, que la salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado y, en su artículo segundo, que corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Salud, la definición de la política nacional de salud, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Asimismo el artículo 285 reza: “las excretas, las aguas negras, las servidas y las pluviales, deberán ser eliminadas adecuada y sanitariamente a fin de evitar la contaminación del suelo, las fuentes naturales de agua para el uso y consumo humano, la formación de criaderos de vectores y enfermedades y la contaminación del aire mediante condiciones que atenten contra su pureza o calidad”. En un caso similar, la Sala en Sentencia No. 20006-08983 de las once horas dieciséis minutos del veintitrés de junio de 2006, dispuso: “Estima este Tribunal Constitucional que el Ministerio de Salud ha sido omiso en el cumplimiento de sus obligaciones en tutela del derecho a la salud del amparado y demás vecinos de la urbanización de marras, al no hacer uso de sus potestades legales con el fin de solucionar, definitivamente, el problema sanitario que les afecta y que han denunciado formalmente, pues ha realizado una actividad insuficiente, inoportuna e ineficaz que se comprueba con el hecho de que el problema subsiste, al no haber concretado ninguna acción en ejercicio del poder de policía que le asiste por ley para hacer cumplir sus órdenes. Queda así en los miembros de este Tribunal Constitucional la percepción de que ha sido la actuación de una “Administración de papel”, que agota su actividad en meros trámites burocráticos, simplemente limitándose a realizar inspecciones y girar recomendaciones u órdenes sanitarias, sin que se tome medida alguna para corroborar que se hayan cumplido y, lo que es peor, sin que se evidencien de su parte acciones eficaces, verdaderamente encaminadas a resolver en definitiva la problemática sanitaria expuesta, como corresponde para cumplir el fin público que se le ha encomendado, lo que redundará en detrimento de la salud y el medio ambiente y, por consiguiente, en violación del artículo 50 constitucional, situación que resulta intolerable para esta Sala”. Por las consideraciones esgrimidas, el presente recurso también procede contra el Ministerio accionado.” -se agrega el subrayado-

Como se puede apreciar, es posible identificar dos distintas patologías en la acción de las administraciones públicas en procura de la defensa efectiva del

medio ambiente, según la Sala Constitucional: la ausencia de mecanismos de coordinación interadministrativa entre los distintos actores intervinientes en la materia, es decir, el Ministerio de Salud (Estado central) y el gobierno local competente, sin perjuicio de supuestos en los cuales el Ministerio de Ambiente y Energía podría también tener competencia para intervenir.

Esto explica, entre otras razones, que sean recurrentes las demandas por el desfogue de aguas pluviales y residuales en condiciones no aptas para la salud y el ambiente.

Así sucedió, durante el año 2019, en los casos resueltos mediante las siguientes resoluciones:

- SSC000690-2019;
- SSC007689-2019;
- SSC011274-2019;
- SSC011237-2019;
- SSC012834-2019;
- SSC013833-2019;
- SSC016804-2019;
- SSC005578-2019;
- SSC005727-2019;
- SSC010280-2019.

Bien podría considerarse que, partiendo de los hallazgos del informe Armonía con la Naturaleza, Balance 2019, se trata de una muestra estadística que confirma la existencia de una problemática mucho más amplia, si bien no llegan al conocimiento del Tribunal Constitucional por los obstáculos propios de acceder a la justicia, aún y cuando en el caso costarricense, ésta es de muy fácil acceso, especialmente mediante los procesos de amparo.

Otro aspecto que interesa señalar, es que los casos examinados tienen muy variado origen geográfico. Es decir, no se limitan a la Gran Área Metropolitana, sino que se extienden a lo largo y ancho del país.

De esta forma, si bien la judicialización de los casos examinados podría llevar a su solución particular, preocupa que no exista una definida política

pública que involucre al Estado central y los gobiernos locales, de modo que se adopte una solución integral a esta problemática nacional.

Finalmente, en este apartado del estudio resta por evaluar dos casos que elevan la preocupación aún más.

Se trata de dos evidencias de una problemática aún más grave: la contaminación de aguas subterráneas o acuíferos cuya verdadera dimensión, de nuevo, es posible estimar al amparo del informe Armonía con la Naturaleza, Balance 2019, del Programa Estado de la Nación.

Según dicho informe, la importación de plaguicidas (k.i.a) entre el año 2014 y el 2018, pasó de 7.845.987 a 17.725.583, esto a pesar de que el área sembrada de productos agrícolas, en hectáreas, más bien disminuyó, pasando de 500.954 a 471.352.

No obstante, se indica en el mismo estudio que, en el caso particular de la piña, se detectó un aumento en la superficie sembrada, dado que entre el año 2000 y el año 2017, “*creció en más de un 400% (de 13.304 hectáreas a 66.670...)*”.

La siembra de piña, según se ha venido comprobando, es una actividad que causa un significativo impacto ambiental, no solo en el suelo, sino en los acuíferos, al quedar expuestos a contaminación por el uso intensivo de plaguicidas.

De hecho, no por casualidad, el primer caso que se examinará, resuelto mediante la SSC007690-2019, se relaciona con la contaminación de varias nacientes por el uso de plaguicidas en la siembra de piña, problema que según se probó en el proceso, persiste en el lugar de los hechos y “*en otras zonas del país (ver informe de las autoridades recurridas)*”. La gravedad del caso deriva del hecho, también demostrado, que dichas nacientes alimentaban un acueducto rural, debiéndose suspender su aprovechamiento para proteger la salud de los usuarios.

Una vez instruido el asunto, la Sala concluyó así:

“Por ello, desde la perspectiva constitucional, en el sublite la Sala concluye, que las acciones en ejercicio de la potestad de control o vigilancia desplegadas en tutela de la salud y del ambiente por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Energía, el Servicio Fitosanitario del Estado y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, dentro del marco de sus competencias, han sido claramente insuficientes, ya que el problema denunciado aún persiste y lesiona o amenaza lesionar, pues tampoco han tomado medidas precautorias, la salud de las personas y el ambiente. La

Constitución Política recoge, tácitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celer, eficaz y eficiente, máxime si se trata de un servicio público esencial como el abastecimiento de agua potable, y la protección y saneamiento del recurso hídrico. Bajo estos supuestos, el artículo 50, de la Constitución Política reconoce expresamente el derecho de todos los habitantes presentes y futuros de este país, de disfrutar de un medio ambiente saludable y en perfecto equilibrio. El cumplimiento de este requisito es fundamental garantía para la protección de la vida y la salud públicas, no sólo de los costarricenses, sino además de todos los miembros de la comunidad mundial. La violación a estos fundamentales preceptos conlleva la posibilidad de lesión o puesta en peligro de intereses a corto, mediano y largo plazo. La contaminación del ambiente es una de las formas, a través de las cuales puede ser rota la integridad del entorno, con resultados, la mayoría de las veces, imperecederos y acumulativos. Así las cosas, el Estado costarricense se encuentra en la obligación de actuar preventivamente evitando -a través de la fiscalización y la intervención directa- la realización de actos que lesionen el medio ambiente, y en la correlativa e igualmente ineludible prohibición de fomentar su degradación."

De mucho interés resulta la parte dispositiva del fallo, la cual conviene citar textualmente:

*"Se declara con lugar el recurso. Se ordena a Daniel Salas Peraza, Eugenio Androvetto Villalobos, y Dionisio Sibaja Anchía, en su condición de Ministro, Director de Salud y Director del Área Rectora de Salud Aguas Zarcas, todos del Ministerio de Salud; a Yamileth Astorga Espeleta en calidad de Presidenta Ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; a Carlos Manuel Rodríguez Echandi y a José Miguel Zeledón Calderón, en su condición respectiva de Ministro y Director de la Dirección de Aguas, ambos del Ministerio de Ambiente y Energía; a Fernando Araya Alpízar, en su condición de Director del Servicio Fitosanitario del Estado y a Luis Renato Alvarado Rivera, en su condición de Ministro de Agricultura y Ganadería, o a quienes en sus lugares ejerzan los cargos, que **en forma inmediata se inicie el proceso de saneamiento y eliminación de residuos de plaguicidas objeto de este amparo**, de las fuentes de agua que abastecen a las comunidades de Veracruz de San Carlos. Se les advierte que **cada órgano y ente recurrido, determinará conforme con sus propias competencias legales, las acciones individuales que obligatoriamente le corresponde efectuar, dentro de un PLAN ÚNICO que como partes de la Administración del Estado deben realizar en forma conjunta**, que debe redactarse en el plazo establecido en la Sentencia N° 2019-000695, de las 9:15 horas del 18 de enero de 2019, es decir, no mayor de seis meses, a partir de la notificación de dicha sentencia y cuyos avances deberán ser informados a este Tribunal cada seis meses. Como principal responsable de ese plan y de su completo cumplimiento, se designa a la **Ministra de Salud**, lo que significa que la Jerarca de Salud deberá informar inmediatamente a esta Sala, si surgiere algún obstáculo en su labor de coordinador para cumplir el objetivo aquí ordenado. Se advierte a los*

*accionados que en razón del objetivo aquí dispuesto, **deberán ordenar todas las actuaciones que sean técnica y científicamente conducentes a la completa limpieza y purificación del agua de esas fuentes**, lo que implica ordenarle a quienes resulten responsables, los retiros que legalmente correspondan, e inclusive, de ser necesario, prohibirle absolutamente el uso de agroquímicos contaminantes en sus plantaciones y hasta ordenar el cierre inmediato de las empresas o la prohibición de las actividades productivas, si se incumpliere de cualquier forma las órdenes e instrucciones que se le dieran. Además, mientras el proceso de saneamiento concluye, deberán dictar las órdenes necesarias, dentro del marco de sus competencias, para mantener la continuidad del servicio de agua potable a las poblaciones afectadas. Lo anterior, bajo apercibimiento de que, de no acatar esta orden, incurrirán en el delito de desobediencia y, que de conformidad con el artículo 71, de la Ley de esta Jurisdicción, se le impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir; dictada en un recurso de amparo y no la cumpliere o no la hiciere cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. En cuanto al Centro de Investigación en Contaminación Ambiental de la Universidad de Costa Rica, se declara sin lugar el recurso. Se condena al Estado y al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. El Magistrado Salazar Alvarado pone nota. Notifíquese esta sentencia en forma personal a los funcionarios antes indicados, o a quienes en sus lugares ejerzan esos cargos.” -se agrega el subrayado-*

Como es posible comprobar, una vez transcrita la parte dispositiva del fallo, se trata de la típica sentencia de condena que procura corregir un quebranto del Derecho de la Constitución, imponiendo órdenes de hacer, sujetas a plazo, concretamente, se ordenó:

- Iniciar, de modo inmediato, el saneamiento de las aguas contaminadas;
- Preparar un plan único que debe redactarse en un plazo de seis meses;
- Informar a la Sala Constitucional los avances en la ejecución del plan;
- Designar como coordinadora a la Ministra de Salud o a quien ejerza el cargo en el futuro, asumiendo la principal responsabilidad de la ejecución del plan;
- Se deberá “ordenar todas las actuaciones que sean técnica y científicamente conducentes a la completa limpieza y purificación del agua de esas fuentes”.

Como se aprecia, dada la gravedad del caso, las medidas del fallo estimatorio de la demanda fueron muy amplias, resguardando con éstas, la eficacia de la intervención del Alto Tribunal en beneficio de la salud y del ambiente, lo que permite avizorar un mejor resultado que si se hubiese decidido, tan sólo, declarar con lugar la demanda, sin mayor precisión temporal, de contenido y seguimiento.

Este precedente debe relacionarse con el fallo, pendiente de redacción aún, mediante el cual se acogió una demanda de amparo debido al interés de impedir el uso de neonicotinoides, plaguicida que se cree podría causar efectos letales sobre las poblaciones de abejas. El fallo se funda en el Principio Precautorio y ordena al Ministro de Agricultura y Ganadería, que *“elabore un estudio científico sobre los efectos en la salud, la biodiversidad y el ambiente en Costa Rica del uso de agroquímicos que contengan neonicotinoides”* (SSC 2019024513).

El otro caso relacionado con una contaminación de aguas subterráneas, se conoció mediante la SSC No. 13292-2019. El conflicto se relaciona con la contaminación con nitritos y nitratos de un pozo de agua que abastece una urbanización, contaminación que obedece a la invasión de la zona de protección de la toma de agua y a la construcción masiva de tanques sépticos en zonas aledañas al pozo.

Una vez instruido el proceso, se tuvo por probada la omisión, por parte de una serie de administraciones públicas, de sus respectivos deberes, por lo que se adoptó un fallo con una parte dispositiva muy amplia, cuyas órdenes se procede a desglosar:

- Las múltiples administraciones involucradas en el caso, deberán realizar *“... las gestiones y coordinaciones necesarias, dentro del ámbito de sus competencias, a efectos de que dentro del plazo de 6 meses, contado a partir de la notificación de este pronunciamiento, se empiece a suministrar a los abonados de la ASADA El Molino agua potable proveniente de un nuevo pozo que cumpla con los estándares nacionales de potabilidad del líquido”*.
- *“... en forma inmediata, deberán gestionar y coordinar lo necesario a efectos de que, en el plazo máximo de 15 días contado a partir de la notificación de esta sentencia, se reanude el proceso de dilución del agua del actual pozo del Residencial El Molino, como medida temporal mientras entra en funcionamiento el nuevo pozo...”*.

- Designa un funcionario en concreto, con el objeto de que de “... el debido seguimiento a lo dispuesto en la parte dispositiva del dictamen n.º UGH-248-16 del 24 de octubre de 2016”, según el cual se debe proceder al “cierre del pozo por el alto riesgo a la salud pública”
- Se ordena dar seguimiento a la ejecución de las distintas órdenes sanitarias emitidas relativa al caso;
- Se instruye al Alcalde de Cartago, “... que gire las directrices necesarias en el ámbito de sus competencias a efectos de que, dentro del plazo de 2 meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, la municipalidad rinda un informe sobre las actuales regulaciones cantonales de ordenamiento territorial en relación con las zonas de protección de los acuíferos y sobre el cumplimiento actual de dicha normativa en el sector del Residencial El Molino y zonas circunvecinas...”.

Según cabe concluir, de nuevo, la Sala Constitucional optó por regular de modo detallado el alcance de su fallo estimatorio de la demanda, a efecto de asegurarse una eficaz intervención de las distintas administraciones públicas involucradas, lo que no sucedió antes de su intervención, a pesar del grave riesgo para la salud de los usuarios del acueducto alimentado por el pozo contaminado.

Claramente, estos pronunciamientos podrán contribuir, de algún modo, a corregir la tendencia contaminante de los acuíferos, no obstante, es obvio que son contribuciones insuficientes para atacar una problemática de dimensión nacional, para lo que es preciso contar con una política pública integral, la cual debe partir de un planeamiento del uso del territorio ponderando las distintas variables que podrían verse impactadas, según la fragilidad ambiental particular de cada zona.

2. LA LUCHA POR LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO

En el caso costarricense, una de las más destacables labores del Estado en procura del ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ha sido la declaratoria de amplios territorios continentales y algunas porciones marinas, como áreas silvestres protegidas, en sus distintas manifestaciones, al grado que, según los registros del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, a noviembre de 2017, se poseía un total de 127 con el siguiente detalle:

Categorías de Manejo	Total de ASP
Parque Nacional	28
Reserva Natural Absoluta	2
Monumento Natural	1
Refugio Nacional de Vida Silvestre	35
Reserva Biológica	8
Reserva Forestal	9
Zona Protectora	31
Humedal	11
Área Marina de Manejo	2
Total	127

Tabla 1: Categorías de manejo y total de ASP. Fuente: SINAC⁶.

Así las cosas, es posible estimar que alrededor de un 26% del territorio costarricense, está sujeto a alguna de las categorías de manejo, lo cual es evidencia del alto interés por la conservación de los recursos naturales.

No es de extrañar, entonces, que la lucha por la protección del Patrimonio Natural del Estado, en sus distintas manifestaciones, sea un tema usual en la agenda del Derecho ambiental costarricense.

Por otra parte, los territorios marinos y sus riquezas, han estado también en la agenda medioambiental del 2019, vista la comprensión social y política de su gran valía, extensión e importancia para el ambiente.

2.1. GOBERNANZA DE LOS ESPACIOS MARÍTIMOS

Costa Rica posee un mar territorial muy amplio, más de diez veces más extenso que el territorio continental, lo que destaca la importancia de atenderlo y proteger sus riquezas naturales.

Efectivamente, según se refiere en el reporte Armonía con la Naturaleza, Balance 2019, "Costa Rica tiene una extensión terrestre de poco más de 51.000 kilómetros cuadrados y un área marina de casi 600.000 kilómetros cuadrados.

⁶ SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN, MINAE,

Es decir, el 92% del país está bajo el nivel del mar”⁷, apreciación que es posible ilustrar con la siguiente figura:



Imagen 1: Zona Económica Exclusiva. Fuente: Instituto Geográfico Nacional.

Claramente, esta amplia extensión territorial marítima queda sujeta a una serie de amenazas, como el deterioro de la biodiversidad, la contaminación producida por sustancias y residuos peligrosos, así como la presión de la pesca con fines comerciales, entre otras⁸, lo que exige una especial atención del Estado, asumiendo el control, en lo posible, de ese amplísimo espacio geográfico.

De seguido se reporta lo sucedido en esa materia durante el año 2019.

2.1.1. Normativa

La única norma referida a esta materia, durante el año 2019, fue el Decreto Ejecutivo No. 41775-MP-MSP-MINAE-MOPT-TUR, reformado parcialmente mediante el Decreto Ejecutivo No. 41967-MP-MSP-MAG-

⁷ MERINO TREJOS, Leonardo. Balance de Armonía con la Naturaleza 2019, op.cit.

⁸ CAJIAO, María Virginia. Límites y retos de la normativa de conservación marina en Costa Rica. *Revista de Derecho Público*, No. 7-8, 2008, pág. 51.

MOPT-TUR, dispuso la creación del mecanismo de gobernanza de los espacios marítimos sometidos a la jurisdicción del Estado Costarricense.

Antes de examinar el contenido de la disposición, es preciso destacar, dentro de los considerandos de la norma, el siguiente:

“XVIII. Que Costa Rica se ha comprometido al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que apuntan hacia acciones concretas para mejorar la vida de todas las personas, conservando el ambiente y garantizando no dejar a nadie atrás. Este mecanismo de gobernanza de los mares permite acercarnos al cumplimiento de los ODS, en especial los relacionados con la disminución de la pobreza (ODS 1), seguridad alimentaria (ODS 2), crecimiento económico sostenible e inclusivo (ODS 8), reducción de desigualdades (ODS 10), y conservación y uso sostenible de los océanos (ODS 14).”

Según el artículo 1 del citado decreto ejecutivo, uno de los objetivos del mecanismo de gobernanza de los espacios marinos, consiste en *“a. Consolidar un instrumento que promueva la coordinación interinstitucional para la gestión y el manejo participativo de los recursos marinos con el fin de aprovechar de manera sostenible los servicios ecosistémicos que ofrecen”*.

Dentro de los principios rectores de la gobernanza sobre los recursos marino-costeros, se enuncian los siguientes en el artículo 2:

- Desarrollo sostenible democrático;
- Enfoque ecosistémico;
- Participación ciudadana;
- Principio preventivo;
- Principio de objetivación en materia ambiental y el
- Principio de Subsidiariedad.

Desde el punto de vista orgánico, el Decreto dispone la creación de la Comisión de Gobernanza Marina, con representación de cuatro ministerios y una entidad autónoma, a saber, el Instituto Costarricense de Turismo.

Dentro de los propósitos más significativos de esta Comisión, se encuentra la definición del Plan Director Marino, el cual, según el artículo 11:

“...es el documento oficial de planificación y gestión de las Unidades de Gobernanza Marina, el cual está basado en procesos participativos y criterios técnicos y científicos, que orientan las acciones con el propósito de

aprovechar, conservar y gestionar los recursos marinos, costeros y oceánicos”.

La compleja integración de la Comisión y experiencias anteriores, hacen temer que esta iniciativa, muy loable por sus objetivos, termine creando lo que la Sala Constitucional ha dado en llamar la “Administración de papel”, según se ha comentado infra.

2.1.2. Jurisprudencia

Mediante Decreto Ejecutivo No. 38681-MAG-MINAE, el Poder Ejecutivo dispuso

“...medidas de ordenamiento para el aprovechamiento del atún y especies afines, entendiéndose estas como las definidas en el artículo I de la Convención de Antigua, del 13 de febrero de 2009, en la Zona Exclusiva del Océano Pacífico costarricense”.

Para ello, se delimitaron las áreas del referido ordenamiento (artículo 2), se dispuso una serie de limitaciones en las actividades de pesca, en cada área y, en lo que interesa al caso que se comentará, en el artículo 16, determinó que

“Todas las embarcaciones pesqueras comerciales de mediana escala y comercial avanzada deberán llevar y tener en operación un dispositivo o baliza de monitoreo y seguimiento satelital, compatible con la plataforma de seguimiento satelital que tiene INCOPECA.”.

Dicha exigencia entraría en vigor en un plazo de treinta y seis meses para la flota comercial avanzada y para la de mediana escala en sesenta y seis meses a partir de la entrada en vigencia de la norma.

El plazo de entrada en vigor de dicha exigencia, ha sido objeto de reforma en múltiples ocasiones, pasando de 12 meses para ambos tipos de embarcaciones a los 36 meses para embarcaciones comerciales de avanzada y 66 para las de mediana escala. El decreto ejecutivo entró a regir el 05 de noviembre de 2014. La regla estuvo antecedida, además, de un acuerdo del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura del año 2009.

Habiendo vencido el plazo para que se ponga en práctica el monitoreo y seguimiento satelital mediante balizas para las embarcaciones pesqueras, durante el trámite de un proceso de amparo planteado, la SC tuvo por probado que el INCOPECA no había implementado reglas claras y precisas que regularan este monitoreo, lo que se estimó violatorio del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, por lo que se dispuso ordenar que, en un plazo improrrogable de cuatro meses, el referido instituto reglamente *“de manera clara y ordenada en un solo instrumento jurídico”*, las reglas pertinentes para asegurar la eficacia del monitoreo y seguimiento satelital.

El segundo caso resuelto por la SC relacionado con el uso racional de las riquezas marinas se relaciona, de nuevo, con una inactividad administrativa del INCOPECSA.

En esta ocasión, se refiere a una demanda de amparo en la cual se acusa la utilización de artes de pesca prohibidas en el Golfo de Nicoya, lo que se produce debido a que no existe control y vigilancia, especialmente, durante las vedas anuales que decreta INCOPECSA. Se acusa, también, la falta de planificación de los periodos de veda, debido a la carencia de criterios técnicos y científicos idóneos para fundar las decisiones al respecto.

Una vez instruido el proceso, la SC tuvo por probado que, si bien

“...existe un control y vigilancia de los recursos marinos, sin embargo el mismo es deficiente y limitado” (SSC 2019004046). También se comprobó, en el mismo fallo, que “aunque este Tribunal constata que sí existen criterios técnicos científicos en los cuales se fundamentó INCOPECSA para establecer la veda del 2018, esta Sala no puede ignorar; tal y como se analizó, que tanto el criterio emitido por la académica de la Escuela de Ciencias Biológicas de la Universidad Nacional, así como el criterio de la investigadora del Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR) y profesora de la Escuela de Biología de la Universidad de Costa Rica, ambas coinciden en la necesidad de actualizar los datos con los que se fundamentan las vedas. En este sentido, se verifica que aunque sí existen los criterios técnicos científicos, sin embargo los mismos se encuentran desactualizados”.

De este modo, se ordena que, dentro de los 18 meses siguientes a la notificación de la sentencia, se “... proceda con la instalación de la totalidad de los radares establecidos en la Estrategia de Control y Vigilancia Marítima del Ministerio de Ambiente y Energía, de los cuales únicamente se ha instalado uno en la Isla del Coco.”. También, se dispone que, en ese mismo plazo, “...se actualicen los criterios técnicos y científicos para el establecimiento de la veda y que se incorporen los criterios económicos y sociales que fundamentan la misma”.

Como se puede apreciar, típicamente, los conflictos en esta materia se originan en una deficiente prestación del servicio público a cargo del INCOPECSA, entidad encargada de esta materia.

Típicamente, también, la intervención correctiva de la SC conduce a la adopción de órdenes de hacer, definiéndose las medidas a adoptar así como un plazo discrecionalmente definido por la propia Sala, lo que obedece a experiencias del pasado en que, ante la indefinición de un plazo determinado para cumplir con la orden, se hacía más difícil, poder aducir la desobediencia del fallo con la consecuente responsabilidad penal.

2.2. RECUPERACIÓN DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS

Para finalizar, corresponde examinar algunos precedentes de la jurisprudencia, particularmente constitucional, en la cual se ha debatido con relación a la reducción de áreas protegidas, las cuales, se entiende, forman parte del Patrimonio Natural del Estado y por ello, se han demanializado.

El primer caso fue resuelto mediante la SSC 12745-2019. Se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley No. 9223 de 10 de marzo de 2014.

La referida disposición legal, denominada “Reconocimiento de los derechos de los habitantes del Caribe Sur”, se consideró contraria a la Constitución Política, así como al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Además, se estimó contraria a los principios pro natura, precautorio y de no regresión en materia ambiental, toda vez que la referida norma legal reduce la superficie del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, al excluir de sus límites una franja costera que se extiende aproximadamente entre la desembocadura del río Cocles y la del río Rojo o Willy Creek.

La norma pretendía titular terrenos de pobladores de la zona con presencia incluso anterior a la creación del área de conservación.

La evaluación de la demanda de inconstitucionalidad, dio como resultado su estimación, por mayoría, básicamente, en el tanto para la SC, con sustento en el principio de no regresión ambiental,

“...un área protegida solo se puede reducir si se hace mediante Ley, si hay estudios técnicos y científicos que descarten el daño ambiental y si se da una compensación del área suprimida con otra de igual tamaño o en la medida de lo posible”.

Para el caso específico, quedó demostrado que el estudio técnico llevado a cabo para fundar la ley,

“...no logra descartar que la desafectación de los terrenos no vaya a provocar un daño al medio ambiente -lo no referente a los cuadrantes urbanos-. Desde una perspectiva lógica y acorde con el Derecho de la Constitución ... lo procedente era disponer únicamente la desafectación de los terrenos que conforman los pueblos que se ubican en la zona -pueblos originarios o otros asentamientos de población- o, eventualmente, excluir otras áreas de dominio público, siempre y cuando se acreditara que no se provocaría una afectación al medio ambiente y se diera la respectiva compensación. En ese sentido, tal y como se externó líneas atrás, no hay claridad sobre los terrenos que contienen bosque -si son parte del Patrimonio Natural del Estado o terrenos privados afectos a las limitaciones que prevé el ordenamiento jurídico ambiental, en cuyo caso era innecesaria la desafectación-, y que la Ley desafectó.”

En adición al referido vicio, la SC aprecia en el fallo que “...pese a la reducción y desafectación, no se estableció ni una sola medida de compensación”.

De esta forma, se declara con lugar la demanda de inconstitucionalidad, mediante una estrecha mayoría de votos (cuatro a tres).

El voto salvado, por su parte, entiende que lo procedente es declarar sin lugar la demanda, en el tanto

“... lejos de la unilateralidad y de un el exceso en el escrutinio de las condiciones de hecho y otros temas infraconstitucionales, lo que debe privar es la justa valoración global de toda la situación, incluida obviamente la necesidad de asegurar un equilibrio ambiental frente a la condición de las personas involucradas, desde que –precisamente, tanto la Constitución Política, como la Sala en su papel de garante- le deben protección a aquellos contra quienes el Estado ha ejercido sus potestades de manera abusiva (aun cuando lo haga de con la mejor de las intenciones)...”.

Por otra parte, consideran que

*“en lo referido a la existencia de “zonas boscosas” que supuestamente quedarían huérfanas de protección ambiental, el informe rendido por la SINAC a petición de la Sala como prueba para mejor proveer, explica que las posibles zonas boscosas excluidas por la ley, **no han perdido y no podrían perder** su régimen de protección, pues –en tanto se trate de bosques según la definición de la Ley Forestal- quedan amparados por sus normas protectoras, aún cuando se lleguen a encontrar incluso en terrenos privados. Igualmente, se afirma que los arrecifes de las zonas costeras no van a sufrir con la medida, más deterioro del que actualmente sufren, porque su afectación se genera con los materiales que aportan los ríos desde zonas tierra adentro. También se afirma que las dos zonas de manglares que han quedado excluidas del refugio tampoco sufren de forma relevante en su régimen de protección porque continúan plenamente amparados por las obligaciones internacionales para su defensa y protección, las cuáles han sido aceptadas por Costa Rica en las convenciones internacionales relativas a la materia y que por ende no sufrirán cambios cualitativos”.*

Adicionalmente, el voto salvado de tres de los integrantes de la SC, introduce esta última consideración:

“En resumen -y esto resulta ser clave para la decisión que aquí se toma-, frente a la inseguridad jurídica y el daño en los legítimos derechos de los habitantes del Caribe Sur, que se originó desde el momento mismo de la emisión del primer decreto de creación del Refugio y que prácticamente podrían perpetuarse con una declaratoria de inconstitucionalidad de la ley discutida, estimados que el informe técnico cumple de forma adecuada su finalidad propia y específica y permite entender que las innovaciones de la ley no afectarán de forma relevante el equilibrio ecológico y por ende el derecho a un ambiente sano del que son titulares las personas en nuestro país”.

En suma, el caso deja en evidencia la tensión entre dos distintas garantías fundamentales: el derecho a un ambiente sano y equilibrado, presuntamente quebrantado por la Ley por las razones consideradas en el voto de mayoría y el derecho a la propiedad privada de pobladores de la zona protegida, quienes habitan en ésta aún antes de su declaratoria y delimitación. En esta ocasión, venció la protección ambiental por una mínima diferencia, pero suficiente para ocasionar la anulación de la norma legal sometida a escrutinio.

En un caso análogo, mediante la SSC No. 2019016793, se anuló el Decreto Ejecutivo No. 29278-MINAE, por medio del cual se dispuso modificar los límites de la Zona Protectora Cerro de la Carpintera.

En este caso, se consideró que:

“si el Estado pretende la reducción de un área silvestre protegida, puede hacerlo únicamente por vía legal, y siempre y cuando exista un criterio técnico que justifique la medida. El Decreto cuestionado excluye aquellos terrenos con valor productivo, es decir, reduce los límites de una zona protectora como lo es la Zona Protectora Cerro de la Carpintera, mediante un Decreto, situación que no sólo violenta el principio de reserva legal sino el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Se violenta el principio de reserva legal porque la reducción de los límites de la Zona Protectora de La Carpintera, sólo puede operar vía legal y no reglamentaria. Además, se violenta el derecho al ambiente pues la reducción de una Zona Protectora, se hizo sin el sustento técnico correspondiente, en menoscabo del disfrute de un ambiente sano, tal y como lo establece la Constitución Política. Nótese que, no hay motivación específica y técnica que determine cuáles son, en particular, los terrenos que se están desafectando. Se enuncia en la justificación del decreto, pero en el texto solamente se indican coordenadas, de modo que no se puede saber con exactitud de cuáles terrenos se trata. Todo lo anterior nos lleva a concluir que el Decreto impugnado resulta inconstitucional respecto del área en que se reduce la Zona Protectora Cerro de La Carpintera”.

Se ratifica así la reserva legal en esta materia, siendo que la reducción del área de una zona protectora, en este caso de un cerro, implica la desafectación de un bien del dominio público, lo que solo una norma de rango legal puede hacer. A esto cabe agregar que se reitera la tesis de la suficiente motivación que debe existir, cuando se decida tal reducción.

3. BIBLIOGRAFÍA

Programa Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores. Balance de Armonía con la Naturaleza 2019. Primera edición octubre de 2019.

Disponible en: <https://estadonacion.or.cr/informes/> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Decreto Legislativo No. 9672. Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debido a Contaminación por Hidrocarburos, 1992. Boletín Oficial del Estado del 23 de octubre de 1996 no. Gaceta 203 no. Alcance 66. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=42017 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Decreto Legislativo No. 7135. Ley de la Jurisdicción Constitucional. Boletín Oficial del Estado del 19 de octubre de 1989 no. Gaceta 198 no. Alcance 34. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=38533&nValor3=87797&strTipM=FN (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 02904 – 2019 de las nueve horas treinta minutos del veinte de febrero de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-904416> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Decreto Legislativo No. 9703. Expediente No. 19.833. Adición del artículo 42 bis, de un inciso d) al artículo 50 y de los transitorios XIII, XIV y XV a la Ley No. 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, de 24 de junio de 2010, Ley para la Prohibición del Poliestireno Expandido. Boletín Oficial del Estado del 07 de agosto de 2019 no. Gaceta 147 no. Alcance 176. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=89355&nValor3=0&strTipM=FN (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Decreto Legislativo No. 9786. Ley para combatir la contaminación por plástico y proteger el ambiente. Boletín Oficial del Estado del 06 de diciembre de 2019 no. Gaceta 233 no. Alcance 272. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90187 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Expediente Legislativo No.21.159. Directriz Presidencial No. 014 del 05 de junio de del año 2018; Plan de Descarbonización Compromiso del Gobierno del Bicentenario.

Disponible en: <https://minae.go.cr/images/pdf/Plan-de-Descarbonizacion-1.pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

CAGIAO, María Virginia. Límites y retos de la normativa de conservación marina en Costa Rica. *Revista de Derecho Público*, No. 7-8, 2008, pp. 51-61.

Costa Rica. Poder Ejecutivo. Decreto No. 41561-MP-MINAE. Declaratoria de Interés Público y Nacional del Plan de Descarbonización, Compromiso del Gobierno del Bicentenario. Boletín Oficial del Estado del 20 de febrero de 1996 no. Gaceta 36 no. Alcance 40. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88265&nValor3=115268&strTipM=TC (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 00644 - 1999 de las once horas veinticuatro minutos del veintinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-118238> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 01784 - 2019 de las nueve horas veinte minutos del uno de febrero de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-901749> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 00180 - 1998 de las dieciséis horas con veinticuatro minutos del trece de enero de mil novecientos noventa y ocho. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-166482> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 03029 - 2019 nueve horas cuarenta y cinco minutos del veintidos de febrero de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-904526> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 04605 - 2019 a las nueve horas quince minutos del quince de marzo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-909808> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 03575 - 2019 a las nueve horas cuarenta y cinco minutos del uno de marzo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-905855> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 00701 - 2019 a las nueve horas quince minutos del dieciocho de enero de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-899615> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 05894 - 2007 a las once horas y cincuenta y ocho minutos del veintisiete de abril del dos mil siete. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-380970> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 00690 - 2019 a las nueve horas quince minutos del dieciocho de enero de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-900380> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 07689 - 2019 a las nueve horas quince minutos del tres de mayo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-915692> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 11274 - 2019 a las nueve horas treinta minutos del veintiuno de junio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-923496> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 11237 - 2019 a las nueve horas treinta minutos del veintiuno de junio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-923028> (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 12834 - 2019 a las nueve horas treinta minutos del doce de julio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-92834>

[judicial.go.cr/document/sen-1-0007-926068](https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-926068) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 13833 - 2019 a las nueve horas veinte minutos del veintiseis de julio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-927477> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 16804 - 2019 a las nueve horas veinte minutos del seis de setiembre de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-936732> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 05578 - 2019 a las nueve horas cuarenta y cinco minutos del veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-911210> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 05727 - 2019 a las nueve horas cuarenta y cinco minutos del veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-911289> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 10280 - 2019 a las nueve horas veinte minutos del siete de junio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-921121> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 07690 - 2019 a las nueve horas quince minutos del tres de mayo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-915693> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 24513- 2019 a las trece horas veinte minutos del seis de diciembre de dos mil diecinueve.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 13292 - 2019 a las nueve horas veinte minutos del

diecinueve de julio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-926553> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Decreto Ejecutivo No. 41775-MP-MSP-MINAE-MOPT-TUR. Creación del mecanismo de gobernanza de los espacios marinos sometidos a la jurisdicción del Estado Costarricense. Boletín Oficial del Estado del 30 de julio de 2019 no. Gaceta 142 no. Alcance 170. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=89298 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Decreto Ejecutivo No. 38681-MAG-MINAE. Establece medidas de ordenamiento para el aprovechamiento de atún y especies afines en la zona económica exclusiva del Océano Pacífico Costarricense. Boletín Oficial del Estado del 05 de noviembre de 2014 no. Gaceta 213. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=78291&nValor3=0&strTipM=FN (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 04046 - 2019 a las nueve horas treinta minutos del ocho de marzo de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-907697> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 12745 - 2019 a las doce horas y diez minutos del diez de julio de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-947079> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. [Internet]. Resolución N° 16793 - 2019 a las once horas y cincuenta y dos minutos de cuatro de setiembre de dos mil diecinueve. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-948932> (Fecha de último acceso 15-07-2020)

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS GENERALES

Coordinación: GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

Políticas Generales: valoración general

GERARDO GARCÍA-ÁLVAREZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LO QUE ESTÁ Y LO QUE NO ESTÁ EN POLÍTICAS GENERALES. 2. ¿ES YA EXIGIBLE EL INFORME DE COMPATIBILIDAD CON LAS ESTRATEGIAS MARINAS? 3. PREDOMINIO DE LA PLANIFICACIÓN EN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO. 4. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY CATALANA DE CAMBIO CLIMÁTICO: EL MODELO ENERGÉTICO ES COMPETENCIA ESTATAL. 5. APLICACIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO DE TÉCNICAS CLÁSICAS AL CONTROL DE LA ACCIÓN AMBIENTAL. 6. LA COMPETENCIA LOCAL DE LIMITACIÓN DEL USO DE MÁQUINAS RUIDOSAS AL AIRE LIBRE ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. 7. LÍMITES DE LA ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA. 8. MÍNIMOS EUROPEOS EN EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN. 9. ¿APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS GENERALES DE GARANTÍA AL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL? 10. AVANCES TARDÍOS EN LA COBERTURA DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. 11. APLICACIÓN DE LA REDUCCIÓN DE EMISIONES DE CO₂ A LA AVIACIÓN COMERCIAL.

1. INTRODUCCIÓN: LO QUE ESTÁ Y LO QUE NO ESTÁ EN POLÍTICAS GENERALES

Varios temas encuadrados en las Políticas Generales de protección ambiental este año no aparecen en el OPAM por haber considerado quienes tienen encomendado su seguimiento que las posibles novedades a reseñar carecen de suficiente enjundia, temas que sí serán tratados en sucesivas ediciones: Derecho civil (María Ángeles Parra), Derecho penal (Carmen Alastuey) o evaluaciones ambientales (Ángel Ruiz de Apodaca).

La conclusión general de lo que sí aparece puede ser que el Derecho ambiental entró hace ya algún tiempo en una fase de madurez, caracterizada por avances –y ocasionales retrocesos- paulatinos, siento muy infrecuentes los saltos en su desarrollo, saltos que en 2019 no se han dado en este apartado. Esta madurez del Derecho ambiental no le resta interés, por el contrario: se trata de un ámbito del ordenamiento jurídico en el que lo jurídico se ha convertido en una palanca enormemente eficaz y determinante en la consecución de resultados tangibles.

2. ¿ES YA EXIGIBLE EL INFORME DE COMPATIBILIDAD CON LAS ESTRATEGIAS MARINAS?

Las normas básicas de 2019 son todas de rango reglamentario. Como pone de relieve Lozano Cutanda,¹ la promulgación de este tipo de normativa básica se ha consolidado por el carácter técnico y cambiante de la regulación.

El «Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas», desarrolla la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, regulando el informe de compatibilidad con las estrategias marinas. Una vez aprobadas las estrategias marinas, en 2018, la Ley establece para autorizar obras en aguas marinas el informe favorable el Ministerio competente (art. 3.3). El informe es un instrumento de «evaluación ambiental previa» sobre los efectos posibles y la compatibilidad con los objetivos ambientales de las estrategias marinas. La aplicabilidad inmediata de este instrumento es problemática, como argumenta Blanca Lozano. Para la mayor parte de las actividades, la determinación de los criterios de compatibilidad se remite a las directrices comunes de las estrategias marinas que deberá aprobar el Gobierno, todavía no aprobadas. Además, argumenta Lozano, el informe no puede aplicarse hasta que no se publiquen adecuadamente los objetivos ambientales de las estrategias marinas en el BOE.

¹ LOZANO CUTANDA, Blanca: "Legislación básica de medio ambiente: Un año de parón legislativo".

La relación de dichos objetivos se remite a la Resolución de 13 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros, incluyendo una dirección web en la que se debería poder consultar, pero –señala Lozano- ninguna de estas direcciones estaba operativa en la fecha de finalización de su trabajo. Es más, la remisión a una página web «contradice el más elemental principio de seguridad jurídica e impide, a nuestro juicio, que los objetivos ambientales tengan eficacia y produzcan efectos jurídicos al no haber sido publicados conforme prescribe el art. 131 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común», como señala Blanca Lozano, en línea con la jurisprudencia sobre el deber de publicación íntegra del contenido normativo de los instrumentos de planeamiento.

3. PREDOMINIO DE LA PLANIFICACIÓN EN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO

La inestabilidad política, con una larga permanencia del Gobierno en funciones, ha incidido en la tipología de actuaciones en 2019: son pocas las normas reglamentarias aprobadas y la gran mayoría de las acciones se han desarrollado en los ámbitos de la planificación y de la ejecución. Como exponen PONT y NIETO,² se ha avanzado en la elaboración y aprobación de formulaciones estratégicas relacionadas con el Marco Estratégico de Energía y Clima; elaborado Estrategias como emisiones a largo plazo y pobreza energética; materializado obligaciones de planificación y programación en contaminación atmosférica (PNCCA) y energías alternativas en el transporte (Marco Nacional); elaborado planes de movilidad, estrategias industriales y sobre la Política Agraria Común post 2020. La gran actividad planificatoria ha tenido como contrapunto una cierta incoherencia de los diversos instrumentos, pese al esfuerzo por intensificar la cooperación interadministrativa, especialmente entre Estado y comunidades autónomas, con mayor relevancia de las Conferencias Sectoriales.

Gran parte de la acción estatal corresponde a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030, aprobada por Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La práctica totalidad de las iniciativas analizadas por PONT y Nieto indican como finalidad los ODS. Sin embargo, el «Informe de Progreso Sobre la implementación de la Agenda 2030 en España» de septiembre de 2019 advierte que “las transformaciones necesarias, incluidas en los 17 ODS y sus 169 metas, serán de difícil alcance si no se aceleran los ritmos de ejecución planificados”.

² PONT CASTEJÓN, Isabel y NIETO MORENO, Juan Emilio: “Actuación ambiental del Estado: Aparente parálisis, densa planificación”.

4. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY CATALANA DE CAMBIO CLIMÁTICO: EL MODELO ENERGÉTICO ES COMPETENCIA ESTATAL

En el artículo dedicado a la jurisprudencia constitucional se hace un extenso y penetrante examen de los principales y muy variados pronunciamientos.³ Entre ellos es destacable que en determinadas cuestiones, cuando se afecta no sólo a aspectos ambientales, sino al modelo energético con su indudable relevancia para el conjunto de la economía española, pero también en una cuestión como la regulación específica por una Comunidad Autónoma de la clasificación de suelos aceptable en espacios de la Red Natura 2000, el Tribunal Constitucional no busca el parámetro de constitucionalidad en la legislación ambiental, sino que es también la legislación básica en otros ámbitos –energética y más generalmente económica en uno, urbanística en otro- la que entra en la ecuación, determinando la declaración de inconstitucionalidad.

El planteamiento general del Tribunal Constitucional en la STC 87/2019, de 20 de junio de 2019, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su día por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático es que la legislación básica, no sólo la económica general y la relativa a la energía, deberán ser el parámetro de constitucionalidad de la ley catalana. Al contrario que en anteriores conflictos de competencias, el carácter general y transversal de la legislación sobre cambio climático hace que el elemento de contraste no se limite a la legislación básica ambiental, sino que se extienda a la económica.

Valencia destaca como el Tribunal Constitucional deduce de la legislación básica del Estado la existencia de una suerte de derecho a emitir o derecho a contaminar, cumpliendo por supuesto los requisitos sobre límites de emisiones aplicables, que no podría ser limitado por la legislación de una Comunidad Autónoma. Se trata de una posición criticable en su argumentación, seguramente no en su conclusión, la inconstitucionalidad parcial de la Ley catalana, motivado por una discutible interpretación de los preceptos examinados, en particular los relativos a la técnica de los presupuestos de carbono, al atribuirle unos efectos jurídicos de los que carece y entender que afecta también a la “contaminación tradicional”, como señala Valencia.

Entre otras cuestiones relevantes, en la sentencia se declaran contrarios a la Constitución los objetivos a medio y largo plazo en materia de ahorro y

³ Vid. VALENCIA MARTÍN, Germán: “Jurisprudencia constitucional: la Ley catalana del cambio climático”.

eficiencia energética y de penetración de las fuentes renovables en la generación eléctrica [art. 19.1, letras a) y c)]. El Tribunal Constitucional considera que a estos objetivos se les da un carácter vinculante en la Ley impugnada y no simplemente programático, por su enunciado en términos concretos, mensurables y a plazo [FJ 10 c)]. El Tribunal hace dos tipos de reproches a la formulación de dichos objetivos, incluido el cierre a plazo de centrales nucleares. Primero, la contradicción "efectiva e insalvable" con la legislación básica, que no incorpora todavía este tipo de escenarios: "Las normas actualmente vigentes prevén, de hecho, un sistema energético enteramente opuesto en el que se admite el uso de combustibles fósiles y la energía nuclear, y que no aparece sujeto a plazo" [FJ 10 c)]. Segundo, la naturaleza básica por definición de una regulación de estas características: un "plan de transición energética" basado en objetivos vinculantes excede con mucho las competencias autonómicas y sólo puede efectuarlo el Estado como decisión básica en materia de política económica (art. 149.1.13 CE), trascendiendo incluso lo energético por las repercusiones de dicho plan sobre el conjunto de la economía [FJ 10 c)]:

"[...] una «transición energética» tan importante, diseñada con el detalle de los preceptos mencionados, excede con mucho la perspectiva estrictamente medioambiental y aun energética, y no puede perder de vista las variadas implicaciones que trae consigo la alternativa al modelo vigente en materia económica [...] no pueden las comunidades autónomas decidir libre, aislada e individualmente si, y en su caso cómo, afrontan esta «transición energética», y la fecha en que debe conseguirse ésta, a modo de dies ad quem. Solo el Estado se encuentra en la posición y tiene las herramientas para decidir y planificar esa transformación. No solo por tener encomendadas las competencias ya señaladas de los núms. 13, 23 y 25 del art. 149.1 [...] sino por la necesaria coordinación con los restantes Estados miembros de la Unión Europea y con la propia Unión, con competencia en la materia..."

5. APLICACIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO DE TÉCNICAS CLÁSICAS AL CONTROL DE LA ACCIÓN AMBIENTAL

El Tribunal Supremo utiliza en el campo ambiental técnicas clásicas de control judicial.⁴ Puede encontrarse un ejemplo de desviación de poder, es decir, de utilización de una potestad administrativa para un fin distinto del previsto en el ordenamiento, aunque en este caso lo perseguido no fuese un fin privado, sino otro fin público. En el caso, se trataba de la aplicación de un mapa de ruido

⁴ GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo: "Jurisprudencia contencioso-administrativa: control de las potestades administrativas, protección ambiental y responsabilidad patrimonial".

o mapa de capacidad acústica con la finalidad de forzar la adaptación o traslado anticipado de una empresa.⁵ La naturaleza de norma jurídica de los planes de gestión de las "Zonas Especiales de Conservación" y la consiguiente aplicación de las garantías inherentes, incluida la integra publicación en el Diario o Boletín Oficial correspondiente, ha sido declarada por el Tribunal Supremo.⁶ La aplicación errónea de un procedimiento de evaluación ambiental distinto del que debiera haber sido utilizado, en el caso por motivos temporales, constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho por omisión del procedimiento legalmente establecido.⁷ Finalmente, la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños producidos por especies protegidas, en el caso por lobos en una zona –la Comunidad de Madrid- en que tiene esa condición en virtud de la Directiva Hábitats y, lógicamente, su normativa de transposición.⁸

6. LA COMPETENCIA LOCAL DE LIMITACIÓN DEL USO DE MÁQUINAS RUIDOSAS AL AIRE LIBRE ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

En el apartado de Administración local puede destacarse como se hace por Fuentes en su artículo,⁹ la limitación de actividades ruidosas mediante la prohibición o limitación de las máquinas picadoras de construcción durante los meses de afluencia turística. El art. 23.3 de la ordenanza municipal reguladora de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Andratx, en Mallorca, aprobada por el Pleno municipal el 27 de mayo de 2014, limita la utilización de las máquinas picadoras de construcción (trituradores de hormigón, martillos picadores de mano e hidráulicos y equipos de perforación), prohibiéndola en

⁵ Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2020, ECLI: ES:TS:2020:73, ponente Rafael Fernández Valverde.

⁶ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 59/2019 de 28 enero. RJ 2019\199, Recurso de Casación núm. 2007/2017, ECLI:ES:TS:2019:211, ponente Octavio Juan Herrero Pina.

⁷ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 1335/2019, de 9 de octubre, Recurso de Casación núm. 5001/2018, ECLI:ES:TS:2019:3257, ponente Inés Huerta Garicano.

⁸ Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 1654/2019, de 2 de diciembre, Recurso de Casación núm. 141/2019, ECLI:ES:TS:2019:3819, ponente Octavio Juan Herrero Pina; y núm. 171/2020 de 11 de febrero, Recurso de Casación núm. 147/2019, ECLI:ES:TS:2020:367, ponente Rafael Fernández Valverde.

⁹ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon: "Administración local: normación reglamentaria, localización de los objetivos de desarrollo sostenible y planificación estratégica en materia ambiental".

julio y agosto y permitiéndola en mayo, junio, septiembre y octubre únicamente de lunes a viernes y de 9.30 a 18 horas.

La Asociación de Constructores de Baleares recurrió la ordenanza municipal ante el Tribunal Superior de Justicia, que le dio la razón y la anuló parcialmente. Posteriormente la Federación Empresarial Hotelera de Mallorca interpuso recurso de casación ante el Supremo, que tomó la posición contraria.¹⁰ El Tribunal Supremo se apoya, entre otras normas, en la Directiva 2000/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de mayo de 2000 relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre, que permite a los Estados miembros limitar el uso de máquinas en el exterior para proteger a los ciudadanos de una exposición a ruidos irrazonable. En la sentencia se señala que el artículo 23.3 de la Ordenanza municipal reguladora de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Andratx establece una prohibición para los meses de julio y agosto de usar máquinas picadoras, *pero no prohíbe la realización de obras, edificaciones o trabajos en la vía pública*, que podrán ejecutarse en el horario de trabajo. El Tribunal Supremo concluye que la ordenanza no prohíbe la actividad de edificación, sino que la limitación afecta a una fase, la inicial, de un proceso de edificación. Es decir, que se trata del «*no uso de máquinas picadoras en los meses de julio y agosto, meses de intensa actividad turística* en un municipio declarado todo su término zona turística. No es una prohibición de la actividad de edificación durante dos meses». La prohibición del uso de máquinas picadoras en los meses más turísticos «es una limitación total del horario de trabajo con estas máquinas, o si se quiere, una prohibición de uso de dichas máquinas en dos meses, que por todo lo antes expuesto, se considera conforme al artículo 17 de la Directiva 2000/14/CE y DA Única del RD 212/2002».¹¹ Además, considera «atendidos los derechos fundamentales que tal limitación/prohibición de uso de las máquinas picadoras protege», además de que la prohibición sólo incide en «la fase inicial de la actividad de edificación» que «puede ser llevada a efecto adecuando el plan de la obra a esta limitación de no uso de las máquinas picadoras en julio y agosto, mediante una planificación del plan de la obra».

¹⁰ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 1516/2019 de 31 de octubre, Recurso de Casación núm. 1878/2016, ECLI:ES:TS:2019:3408, ponente Francisco Javier Borrego Borrego.

¹¹ Real Decreto 212/2002, de 22 de febrero, por el que se regulan las emisiones sonoras en el entorno debidas a determinadas máquinas de uso al aire libre

7. LÍMITES DE LA ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA

Las principales aportaciones en este campo proceden del Tribunal Supremo, como ponen de manifiesto Peñalver y Salazar,¹² que también recorren la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea e incluso los trabajos del Comité de Cumplimiento, original del Convenio de Aarhus.

La legitimación por habilitación legal de entidades con fines ambientales ha sido objeto de dos relevantes autos.¹³ Además, en la Sentencia de 21 de noviembre de 2019 se estudia de la acción pública urbanística.¹⁴ Como de interés casacional se planteó la determinación del plazo para hacer valer en vía administrativa la anulabilidad de una licencia de obras por esta vía.

En primera y segunda instancia, Juzgado y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía entendieron que los plazos para ejercer la acción pública ante obras ilegales durante la ejecución de las obras y hasta el transcurso de los plazos para adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística que se aplican a la adopción de medidas de protección de la legalidad, pero no a la impugnación directa de licencias de obras, para la que los plazos serían los ordinarios. El Tribunal Supremo advierte la falta de previsión de plazo para el recurso contencioso-administrativo cuando se ejerce la acción pública [art. 19.1, h) LJCA] y no se tiene un conocimiento formal del acto reputado ilegal. La jurisprudencia ha colmado la laguna legal estableciendo que el plazo de interposición se inicia en el momento en que el reclamante tuvo conocimiento formal de la actuación de la Administración. En consecuencia, si la acción pública se ejercita contra un *acto expreso y notificado*, el plazo será el propio del recurso que corresponda; no habrá plazo contra un *silencio* administrativo y frente a *hechos*, el plazo será el establecido en cada norma reguladora. En consecuencia, para las licencias urbanísticas el plazo de la acción pública es diferente según se haya tenido conocimiento de la licencia o no: en este último caso, el plazo se prolonga durante la ejecución de las obras y hasta el transcurso

¹² PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre y SALAZAR ORTUÑO, Eduardo: "Acceso a la justicia: avances y retrocesos en el ámbito internacional, en la Unión Europea y en el Estado español".

¹³ Auto de la Sala de lo contencioso-administrativo, sección 3ª, del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2019, recurso contencioso-administrativo núm. 65/2019, ECLI:ES:TS:2019:11516A, ponente Eduardo Calvo Rojas; y Auto de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2019, recurso de casación núm. 6552/2019, ECLI:ES:TS:2019:12947A, ponente Wenceslao Olea Godoy.

¹⁴ Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, sección 5ª, del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2019 (núm. 1621/2019, Recurso de Casación núm. 6097/2018, ECLI:ES:TS:2019:3820, ponente César Tolosa Tribiño.

del plazo de prescripción de la ilegalidad, pero rige el plazo general de impugnación si se ha tenido conocimiento de la licencia.

8. MÍNIMOS EUROPEOS EN EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN

El estado de la cuestión lo marca la Sentencia del TJUE de 7 de noviembre, *Alain Flausch y otros*, asunto C-280/18, ECLI:EU:C:2019:928, analizada en profundidad por Carmen Plaza,¹⁵ que resalta el efecto de la intermediación del Derecho de la Unión en la aplicación del Convenio de Aarhus al obligar a los Estados miembros a adecuarse a las directivas comunitarias (en el caso analizado, Directiva 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente o Directiva EIA), siendo aplicables los principios de primacía del Derecho de la Unión, de interpretación conforme del Derecho nacional con las directivas y el efecto directo o la responsabilidad del Estado por los daños causados por incumplimiento de la Unión.

La Sentencia Alain Flausch pone el límite a la autonomía procesal e incluso organizativa de los Estados miembros. Ante la autorización por la Administración regional griega de un gran complejo turístico en la Isla de Íos, en el archipiélago de las Cícladas, varios residentes recurren, de forma extemporánea, alegando no haber tenido conocimiento de la resolución hasta el inicio de las obras. La publicación de la convocatoria para participar en la EIA tuvo lugar en el periódico local de la isla de Siros y en las oficinas de la región del Egeo Meridional, donde quedó depositado el expediente administrativo, también en la isla de Siros, situada a 55 millas náuticas de Íos. En virtud de la jurisprudencia anterior y la argumentación analizada por la autora, el TJUE establece que el art. 6 de la Directiva EIA:

“[...] se opone a que un Estado miembro lleve a cabo operaciones de participación del público en el proceso de toma de decisiones relativas a un proyecto a nivel de la autoridad administrativa regional competente, y no a nivel de la unidad municipal en la que esté situado el proyecto, cuando las modalidades prácticas aplicadas no garanticen el respeto efectivo de los derechos del público interesado, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional nacional” (párr. 44).

¹⁵ PLAZA MARTÍN, Carmen: “Participación pública: la aplicación judicial de las disposiciones del Convenio de Aarhus y de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental por el TJUE”.

De forma complementaria, el Tribunal señala que los art. 9 y 11 de la Directiva EIA

“son contrarios a una normativa [...] que da lugar a que se oponga un plazo, para que los miembros del público interesado interpongan un recurso, cuyo cómputo se inicia a partir del anuncio en Internet de la autorización de un proyecto, cuando dichos miembros del público interesado no hayan tenido previamente la oportunidad adecuada de informarse sobre el procedimiento de autorización” (apart. 60).

9. ¿APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS GENERALES DE GARANTÍA AL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL?

En lo relativo a la información ambiental, Casado analiza sentencias y decisiones de los órganos de garantía del derecho de acceso a la información sobre su competencia sobre al acceso a la información ambiental, además del estudio específico del acceso a los procedimientos sancionadores.¹⁶

La Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 7 de marzo de 2019, *Anthony C. Tweedale contra Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria* (asunto T-716/14) trata el acceso a los estudios de toxicidad del procedimiento para la renovación de la aprobación de la sustancia activa glifosato, un componente de los plaguicidas. El acceso fue denegado –total y, tras una rectificación, parcialmente- por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), por la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales y porque su protección íntegra derivaba de la normativa de productos fitosanitarios. El Tribunal concluye que los estudios eran información referente a emisiones al medio ambiente, cuya divulgación con arreglo al art. 6.1 del Reglamento n.º 1367/2006 reviste un interés público superior. Y ello porque el concepto no se limita a emisiones efectivamente liberadas en el ambiente por la aplicación del producto fitosanitario en las plantas o el suelo, sino que

«también está comprendida en ese concepto la información sobre las emisiones previsibles del producto fitosanitario o de la sustancia activa en cuestión en el medio ambiente, en condiciones normales o realistas de utilización de este producto o de esta sustancia que se correspondan con aquellas para las cuales se concedió la autorización de comercialización de dicho producto o de dicha sustancia en la zona a la que está destinada su utilización» (apartado 80).

¹⁶ CASADO, Lucía: «El acceso a la información ambiental: límites de acceso a los planes técnicos de caza y a los expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales».

Además, el concepto de emisiones al medio ambiente no se limita a información que permita evaluar las emisiones, sino también información relativa a sus efectos (apartado 92).

Son información referente a emisiones al medio ambiente “los estudios dirigidos a determinar la toxicidad, los efectos y otros aspectos de un producto o sustancia en las condiciones realistas más desfavorables que razonablemente pudieran presentarse, así como los estudios realizados en condiciones que se asemejen lo más posible a la práctica agrícola normal y a las condiciones de la zona donde se utilizará este producto o sustancia” (apartado 112).

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno regula una reclamación específica ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, posibilidad no prevista en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En diversas resoluciones el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no se ha considerado competente en materia ambiental, como detenidamente examina Casado. En sentido coincidente se han pronunciado los órganos de transparencia de Andalucía, Galicia e Islas Baleares. Sin embargo, en 2019 se han adoptado resoluciones que admiten las reclamaciones de acceso a la información ambiental en el Comisionado de Transparencia de Castilla y León¹⁷, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, incluida una relevante decisión relativa al acceso a los procedimientos sancionadores,¹⁸ y el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana¹⁹. El razonamiento en varias de las resoluciones es que ante un aspecto no regulado en la normativa específica resulta de aplicación supletoria la Ley de transparencia y, en particular, el mecanismo de reclamación. En otras se considera la información ambiental también información pública de acuerdo con el art. 13 de la Ley de transparencia, referido a “contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación

¹⁷ Resolución 6/2019, de 18 de enero, expediente CT-0099/2018.

¹⁸ Resoluciones núm. 340/2019, de 6 de junio, expediente núm. 188/2019; núm. 544/2019, de 27 de septiembre, expediente núm. 460/2019; núm. 545/2019, de 27 de septiembre, expediente núm. 461/2019 y núm. 546/2019, de 27 de septiembre —expediente núm. 463/2019, la primera relativa a una solicitud de información relativa a *procedimientos sancionadores vinculados a licencias medioambientales*.

¹⁹ Resoluciones núm. 9/2019, de 6 de febrero de 2019, expedientes núm. 113, 114, 115 y 116/2018; núm. 55/2019, de 4 de abril de 2019, expediente núm. 134/2018; núm. 56/2019, de 4 de abril de 2019, expediente núm. 196/2018; núm. 62/2019, de 25 de abril de 2019, expediente núm. 184/2018; núm. 78/2019, de 16 de mayo de 2019, expediente núm. 78/2019; núm. 83/2019, de 30 de mayo de 2019, expediente núm. 24/2019; y núm. 98/2019, de 20 de junio de 2019, expediente núm. 188/2018.

de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones". O lo contradictorio de privar de una garantía del régimen general a un ámbito privilegiado en cuanto a la regulación sustantiva del acceso.

10. AVANCES TARDÍOS EN LA COBERTURA DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

La puesta en marcha de los mecanismos de garantía financiera previstos en la normativa de responsabilidad medioambiental está resultando parsimoniosa y no ha sido completada.²⁰ Tras la entrada en vigor de la Ley 11/2014, de 3 de julio, que modificó la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRM) y del Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, que modificó su Reglamento, ha incidido en las «garantías financieras» de la responsabilidad la Orden APM/1040/2017, de 23 de octubre y la Orden TEC/1023/2019, de 10 de octubre, que han «activado» el Fondo de Compensación de Daños Medioambientales.²¹ No obstante, el Fondo Estatal de Reparación de Daños Medioambientales nunca ha entrado en funcionamiento. Destaca Beltrán Castellanos que con la aprobación de las estas órdenes ministeriales, en octubre de 2022 los operadores de todas las actividades que actualmente generan la obligación de constituir garantías financieras deberán haberla obtenido, cerrándose la cuestión relativa a su exigencia.²² No obstante, puntualiza, los informes del Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico (MITECO) muestran una discrepancia entre las previsiones normativas y la realidad de los daños ambientales que han ido produciéndose.

La LRM previó el «Fondo de Compensación de Daños Medioambientales» (FCDM), gestionado por el Consorcio de Compensación de Seguros con independencia del resto de sus actividades y nutrido de un recargo en la prima de los seguros de responsabilidad medioambiental, para cubrir los daños causados durante la vigencia de la póliza que se manifiestan o

²⁰ BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel: "Responsabilidad Medioambiental: Orden TEC/1023/2019 y el Fondo de Compensación de Daños Medioambientales".

²¹ Vid. LOZANO CUTANDA, Blanca y POVEDA GÓMEZ, Pedro, «[Orden TEC/1023/2019: se fija la fecha de la garantía financiera de la responsabilidad medioambiental para actividades con nivel de prioridad 3](#)», *Actualidad Jurídica Ambiental* de 11 de noviembre de 2019.

²² Sucesivas modificaciones de la LRM han reducido los operadores obligados a constituir la garantía financiera. De acuerdo con el art. 37.2 del Reglamento de la LRM, estarían obligados los operadores sujetos al Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación de 2016; al Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y los gestores de residuos de las industrias extractivas, cuando se trate de instalaciones clasificadas como de «categoría A».

reclaman ya vencida. Hasta la reforma por Ley 11/2014, el Consorcio también actuaba como «Fondo de Garantía de insolvencia» para cubrir a la aseguradora del responsable, pero en 1998 el Consorcio se integró en el Pool Español de Riesgos Medioambientales, agrupación de interés económico que ofrece la cobertura de los daños y perjuicios causados por contaminación accidental en régimen de co-reaseguro, aportando una sustantiva solvencia adicional, señala Beltrán. El inicio de la actividad del FCDM se produjo el 31 de octubre de 2018 para los operadores de prioridad 1 y un año más tarde para los de prioridad 2. El retraso en su puesta en funcionamiento no tiene apoyo normativo y sí consecuencias: las pólizas de seguro de responsabilidad medioambiental suscritas entre 2014 y el 31 de octubre de 2018 no contarán con la cobertura del FCDM por daños o reclamaciones posteriores a su vigencia, ya que no serán tenidos en cuenta para la determinación del tiempo que el Fondo otorgará cobertura. Las consecuencias son evidentes, señala Beltrán: los daños medioambientales pueden producirse de forma diferida, especialmente la contaminación gradual.

11. APLICACIÓN DE LA REDUCCIÓN DE EMISIONES DE CO₂ A LA AVIACIÓN COMERCIAL

En el sector del transporte destaca Guillén Navarro, la extensión de la política de limitación de emisiones de CO₂ a la aviación comercial.²³

En la Unión Europea, ya en 2008²⁴ se fijó una cantidad total de derechos de emisión para el sector de aviación hasta 2020 y en 2021 se iniciará una nueva fase, con mayor reducción de emisiones.²⁵ Sin embargo, en el sector de aviación esta política concurre con la futura implantación del Plan CORSIA²⁶ de la OACI, con objetivos idénticos y un mecanismo de funcionamiento similar, aunque a escala mundial. El Plan CORSIA se implementa en tres fases –piloto (2020-2023), primera (2024-2026) y segunda (2027-2035)- las dos primeras

²³ GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro, “El movimiento “flygskam” y la problemática legal sobre las emisiones de CO₂ del sector de la aviación”.

²⁴ Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

²⁵ De acuerdo con lo previsto, en 2021 se iniciará una nueva fase con la aplicación de la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE y, en el caso de España, el Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030.

²⁶ Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation.

voluntarias. La segunda fase se aplicará a todos los Estados con participación individual en actividades de aviación internacional en 2018 superior al 0,5% de la actividad total o cuya participación acumulada alcance el 90% de la actividad total.²⁷ Los objetivos son la mejora del 2% anual del rendimiento del combustible hasta 2050 y un crecimiento neutro en carbono a partir de 2020. Los Estados miembros de la UE son parte del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional y se les aplica el Plan CORSIA. Esto motivó la Decisión (UE) 2018/2027 del Consejo de 29 de noviembre de 2018 sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la Organización de Aviación Civil Internacional respecto a la Primera edición de las Normas y métodos recomendados internacionales, Protección del medio ambiente–Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (Plan CORSIA), en que se prevé la adaptación de la normativa comunitaria para hacerla compatible.

²⁷ Resolución A39-3 de la Organización de Aviación Civil Internacional. Se exime a los países menos adelantados (PMA), a pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) y a países en desarrollo sin litoral, pudiendo participar voluntariamente.

Legislación básica de medio ambiente: un año de parón legislativo

BLANCA LOZANO CUTANDA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. PRINCIPALES NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER BÁSICO. 2.1. Protección del medio marino: Real Decreto 79/2019 por el que se regula el informe de compatibilidad con las estrategias marinas. 2.1.1. Ámbito de aplicación. 2.1.2. Competencia para emitir el informe de compatibilidad con las EEMM. 2.1.3. Naturaleza y contenido del informe de compatibilidad con las estrategias marinas. 2.1.4. Procedimiento para la emisión del informe de compatibilidad con las EEMM. 2.2. Real decreto 244/2019 por el que se regula el autoconsumo de energía eléctrica. 2.2.1. Ámbito de aplicación. 2.2.3. Requisitos jurídicos de las distintas modalidades de autoconsumo. 2.2.4. El reconocimiento de la posibilidad de autoconsumo colectivo. 2.2.5. La posibilidad de que el consumidor y el propietario de la instalación de generación sean personas diferentes. 2.2.6. Peajes de acceso y cargos del sistema eléctrico aplicables a las modalidades de autoconsumo. 2.2.7. El registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica y el seguimiento del sistema. 2.2.8. Disposiciones aprobadas para la implantación del nuevo sistema de autoconsumo. 2.3. Responsabilidad medioambiental: la Orden TEC/1023/2019 fija la fecha de la garantía financiera para actividades con nivel de prioridad 3. 3. RESEÑA DE OTRAS NORMAS DE CARÁCTER BÁSICO.

RESUMEN: Durante el año 2019, al igual que ya ocurrió en 2017, prácticamente todas las normas estatales adoptadas que tienen relación con la protección del medio ambiente han tenido rango reglamentario. Entre las normas aprobadas, centraremos nuestro análisis, por considerar que revisten

mayor interés, en las relativas a: la regulación del informe de compatibilidad con las estrategias marinas que se exigirá para autorizar determinadas actuaciones y vertidos que tengan lugar en el mar (Real Decreto 79/2019); la regulación del autoconsumo de energía eléctrica (Real Decreto 244/2019); y, en el sistema de responsabilidad medioambiental, la fijación de la fecha a partir de la cual entrará en vigor la garantía financiera obligatoria para las actividades con nivel de prioridad 3 (Orden Ministerial TEC/1023/2019).

ABSTRACT: As occurred in 2017, during 2019 nearly all State regulations adopted in relation to the protection of the environment ranked as regulations. From among the approved regulations, we shall focus our analysis on those we consider to be of greatest interest, namely: regulation concerning the report on compatibility with marine strategies to be mandated in order to determine actions and dumping that takes place at sea (Ruling 79/2019); regulation on self-consumption of electric power (Ruling 244/2019); and setting the deadline date on which the mandatory financial guarantee for the environmental responsibility system shall be required for those activities classified and ranked as priority 3 (Ministerial Order TEC/1023/2019).

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente. Evaluación de impacto ambiental. Estrategias marinas. Responsabilidad medioambiental. Autoconsumo eléctrico.

KEYWORDS: Environment. Environmental Impact Assessment. Marine strategies. Environmental liability. Self-consumption of electric power.

1. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2019, se ha vivido una situación de parálisis legislativa en Cortes Generales que ha provocado que, al igual que ya ocurriera en 2017, todas las normas estatales adoptadas en materia de protección del medio ambiente hayan sido de rango reglamentario. Esta situación se explica porque, en febrero de 2019, el presidente Pedro Sánchez anunció la convocatoria de elecciones generales tras ver rechazados los presupuestos y todas las iniciativas legislativas en curso decayeron. Después, las fallidas elecciones generales del 28 de abril impidieron que se formase Gobierno, de tal forma que, hasta después de las elecciones de 10 noviembre, Gobierno continuó en funciones (y, aun así, la investidura de Pedro Sánchez no tuvo lugar hasta el 7 de enero 2020).

Pero la producción de normas reglamentarias no ha cesado, y algunas de ellas revisten el carácter de legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente. Como ya hemos señalado en anteriores ediciones de este Observatorio, la aprobación de este tipo de normas con carácter de legislación básica se ha ido consolidando estos últimos años en la práctica, ante las exigencias de un derecho de contenido muy técnico y sometido a múltiples cambios, con lo que parece haber perdido el «carácter excepcional» que le reconocieron algunas sentencias del Tribunal Constitucional (STC 102/1995, de 26 de junio y STC 306/2000, de 12 de diciembre).

Entre las normas reglamentarias de carácter básico aprobadas, consideramos de especial interés la regulación del informe de compatibilidad de determinadas actividades y vertidos en el mar con las estrategias marinas que ha introducido el Real Decreto 79/2019. Se trata de un informe ambiental, de carácter preceptivo y vinculante, cuya finalidad es evaluar la compatibilidad de determinadas actuaciones en el mar con los objetivos ambientales de las estrategias marinas (en lo sucesivo, EEMM) que introdujo la Ley 41/2010. Este nuevo informe no puede exigirse, sin embargo, por las razones que expondremos, hasta que no se proceda a la debida publicación de los objetivos ambientales de las estrategias marinas en el Boletín Oficial del Estado.

También es digno de reseñar el Real Decreto 244/2019, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, en cuanto establece las condiciones para que pueda llevarse a cabo según lo previsto en el Real Decreto Ley 15/2018, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. El autoconsumo de energía eléctrica es una herramienta eficaz para la electrificación de la economía y ésta, a su vez, es una condición necesaria para la transición hacia una economía baja en carbono de la manera más eficiente posible.

Cabe asimismo destacar, por último, la Orden TEC/1023/2019, que, en relación con el sistema de responsabilidad medioambiental, fija con carácter general el 16 de octubre del 2021 como la fecha en la que entrará en vigor la obligatoriedad de constituir garantía financiera para las actividades calificadas con nivel de prioridad 3, que son las más numerosas de entre las que requieren la constitución de esta garantía. Tras esta fecha, la obligación de constituir garantía financiera de responsabilidad medioambiental se aplicará ya a todas las actividades que la requieren conforme a la Ley 6/2007, de Responsabilidad Medioambiental.

2. PRINCIPALES NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER BÁSICO

Las normas reglamentarias cuyo análisis abordamos a continuación revisten carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente por aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.1. 23ª de la Constitución Española, si bien en algunos casos concurren también, y así lo precisamos, otros títulos competenciales que habilitan la intervención estatal.

2.1. PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO: REAL DECRETO 79/2019 POR EL QUE SE REGULA EL INFORME DE COMPATIBILIDAD CON LAS ESTRATEGIAS MARINAS

La Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (en lo sucesivo, LPMM), incorporó al derecho español la conocida como «Directiva Marco sobre la estrategia marina»: Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitario para la política del medio marino. En transposición de las previsiones de esta Directiva, la LPMM introduce un marco normativo completo que tiene como finalidad «lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora» (art. 1.1).

Entre las medidas de planificación que introduce esta ley, destacan las estrategias marinas, que han de aprobarse y actualizarse periódicamente por el Gobierno para cada una de las cinco demarcaciones marinas en las que se divide, conforme a su art. 6, el medio marino español. Estas estrategias marinas definen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y las actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino que prevea la legislación sectorial correspondiente. Con fecha 19 de noviembre de 2018, el Gobierno aprobó las estrategias marinas (Real Decreto 1365/2018).

Por lo que aquí interesa, una vez aprobadas las estrategias marinas LPMM establece que «la autorización de cualquier actividad que requiera, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino, así como los vertidos regulados en el título IV de la presente ley, deberá contar con el informe favorable del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente respecto de la compatibilidad de la actividad o vertido con la estrategia marina correspondiente de conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente» (art. 3.3).

Pues bien, para desarrollar esta previsión se ha aprobado el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero (BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2019), por el que

se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas.

2.1.1. Ámbito de aplicación

Requieren informe de compatibilidad con las estrategias marinas las actuaciones que enuncia el anexo I del Real Decreto 79/2019 (como las energías renovables en el mar, la instalación de gasoductos y oleoductos o las infraestructuras marinas portuarias), y los vertidos que regula el título IV de la LPMM.

Todas las actividades que enuncia el anexo I del Real Decreto están sometidas a autorización o aprobación. Se trata de actuaciones que requieren, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino o bien vertidos al mar (tales como, entre otras, instalación de gasoductos y oleoductos, infraestructuras marinas portuarias, extracciones de áridos submarinos y dragados y vertido del material dragado).

La letra S del Anexo contiene una cláusula en virtud de la cual se incluye en el ámbito de aplicación del informe de compatibilidad a cualquier otra actuación cuando se trata de uno de los supuestos sometidos a alguno de los procedimientos que enuncia el artículo 6 del Real Decreto (entre los que destaca el de evaluación de impacto ambiental), y que «esté directamente relacionada con la consecución de los objetivos ambientales y suponga un riesgo para el buen estado ambiental conforme a lo señalado en el apartado 3.3 de la Ley 41/2010» Este precepto de la LPMM hace referencia a «cualquier actividad que suponga el manejo de especies marinas de competencia estatal incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas o en los anexos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la observación de cetáceos regulada en el Real Decreto 1727/2007, de 21 de diciembre, por el que se establecen medidas de protección de los cetáceos».

Se excluyen de la aplicación del Real Decreto las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional, que hayan sido así declaradas por el Consejo de Ministros, mediante acuerdo y previo dictamen del Consejo de Estado.

En cuanto a su ámbito material de aplicación, conforme al art. 3 del Real Decreto, el informe de compatibilidad no se aplicará a las actuaciones desarrolladas en las aguas de transición (definidas por el art. 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas). En relación a las aguas costeras (también definidas en dicho precepto), precisa que, cuando se trate de aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en la Ley de Aguas o en sus desarrollos reglamentarios, el informe de compatibilidad se aplicará

exclusivamente en cuanto al cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos en las estrategias marinas.

El Real Decreto señala que, en los casos en que la actuación afecte al espacio de más de una demarcación marina, se emitirá un único informe de compatibilidad.

2.1.2. Competencia para emitir el informe de compatibilidad con las EEMM

Corresponde a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la emisión de los informes de compatibilidad, salvo en el caso de los proyectos de dragados no sujetos a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en los que el informe de compatibilidad se emitirá por los Servicios Periféricos de Costas.

2.1.3. Naturaleza y contenido del informe de compatibilidad con las estrategias marinas

El informe de compatibilidad con las estrategias marinas se emite con ocasión de la autorización, aprobación, modificación, renovación o prórroga de las actividades que lo requieren. Se configura como un informe preceptivo y vinculante, cuyo objeto es pronunciarse sobre los posibles efectos de la actuación sobre los objetivos ambientales de la estrategia marina correspondiente establecidos en el anexo II del Real Decreto, mediante la aplicación de los criterios de compatibilidad recogidos en su anexo III.

Ocurre, sin embargo, que, en cuanto a los objetivos ambientales el anexo II enuncia cuáles son los objetivos específicos que han de aplicarse a cada actuación, con una indicación de las letras y números que los identifican, pero no contiene la relación de dichos objetivos. Para ello, se remite a una dirección web en la que está presuntamente accesible la Resolución de 13 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba dichos objetivos para cada demarcación marina e incluye una dirección web en la que debería poder consultarse. A su vez, el Acuerdo del Consejo de Ministros se remite a una dirección web para consultar los objetivos de cada demarcación, pero ninguna de estas dos direcciones está operativa en la fecha (febrero de 2020) en que se escribe este trabajo.

Esta remisión a una página web para conocer los objetivos ambientales de cada demarcación marina contradice el más elemental principio de seguridad jurídica e impide, a nuestro juicio, que los objetivos ambientales tengan eficacia y produzcan efectos jurídicos al no haber sido publicados conforme prescribe

el art. 131 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común. Resulta aplicable, en este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el deber de publicación íntegra del contenido normativo de los instrumentos de planeamiento como requisito de eficacia, de manera que su incumplimiento no es causa de anulación del instrumento de planeamiento -solo determina su ineficacia-, pero sí comporta la nulidad de los actos dictados en su ejecución (SSTS, entre otras, de 14 de marzo de 2016 –rec. casación 3673/2014); de 16 de octubre de 2009 – rec. casación 3850/2005-; 25 de mayo de 2000 –rec. casación 8443/1994). Esta exigencia de publicación se extiende a los documentos del plan, incluidas las «fichas» de los distintos ámbitos de gestión, cuando tengan carácter normativo (SSTS de 8 de octubre de 2010 –rec. casación 4289/2006- y de 1 de diciembre de 2008 –rec. casación 7619/2004-).

La falta de eficacia de los objetivos ambientales impide, a su vez, a nuestro juicio, la exigencia a los operadores del informe de compatibilidad hasta tanto en cuanto no se proceda a su publicación.

Por su parte, el anexo III que contiene los criterios específicos para evaluar la compatibilidad de determinadas actuaciones con las estrategias marinas se remite, para la fijación de estos criterios en la mayor parte de las actividades, a las directrices comunes para todas las estrategias marinas que debe aprobar el Gobierno en cumplimiento de los apartados 2 y 3 del artículo 4 de la Ley 41/2010. Pues bien, en la misma infracción del deber de publicación de las normas incurre este anexo en la medida en que para varias actuaciones dispone que, en tanto el Gobierno no apruebe los criterios de compatibilidad, se aplicarán instrucciones directrices o propuestas metodológicas que han sido aprobadas por el Ministerio y figuran en su página web pero que no han sido objeto de publicación.

En las actuaciones que puedan afectar directa o indirectamente a espacios marinos protegidos de competencia estatal, el informe de compatibilidad tendrá en cuenta, además de los criterios previstos en el anexo III, los valores protegidos presentes en esos espacios, los planes de gestión de los mismos, y la normativa específica que los regule. Cuando la actuación se localice sobre espacios naturales protegidos de gestión autonómica, el informe de compatibilidad con la estrategia marina «ponderará lo indicado en el previo informe de la administración autonómica competente para la gestión de dichos espacios, en su caso» (art. 8).

El sentido del informe de compatibilidad con las EEMMA podrá ser:

- a) Favorable, si la ejecución de la actuación es compatible con la estrategia marina correspondiente.

- b) Desfavorable, si no se dan los supuestos previstos en el anexo III o bien las actuaciones que se pretendan llevar a cabo vulneran los objetivos medioambientales de la estrategia marina correspondiente establecidos en el anexo II, de modo que la ejecución de la actuación no resulta compatible con la estrategia marina correspondiente.
- c) Favorable con condiciones, si la ejecución de la actuación es compatible con la estrategia marina correspondiente, pero debe llevarse a cabo observándose ciertas condiciones en la ejecución de la misma. En tal caso, el informe fijará las condiciones que resulten necesarias para que la actuación sea plenamente compatible con el contenido de la estrategia.

El carácter preceptivo y vinculante que reviste el informe de compatibilidad supone, según precisa el art. 4.3 del Real Decreto, que «carecerán de validez los actos de aprobación o autorización de actuaciones sujetas a informe de compatibilidad que no hayan sido objeto de informe o el mismo hubiera sido desfavorable, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder».

2.1.4. Procedimiento para la emisión del informe de compatibilidad con las EEMM

El informe de compatibilidad se emitirá con ocasión de la autorización, aprobación, modificación, renovación o prórroga de estas actividades.

Las solicitudes de informe de compatibilidad con la estrategia marina, acompañadas de la documentación que precisa el art. 5.2 del Real Decreto, deberán presentarse con carácter previo a la autorización o aprobación de las actuaciones ante la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

El informe de compatibilidad se emitirá en el plazo de treinta días hábiles. El Real Decreto precisa que, al igual que ocurre con la declaración de impacto ambiental, la falta de emisión del informe de compatibilidad en el plazo establecido en ningún caso podrá entenderse equivalente a un informe de compatibilidad favorable. Además, añade que, al tratarse de un informe preceptivo, podrá suspenderse el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento según lo establecido en el art. 22.1.d) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común.

También de modo semejante a lo que ocurre con la declaración de impacto ambiental, el Real Decreto dispone que el informe de compatibilidad no será objeto de recurso sin perjuicio de los recursos que, en su caso, procedan en vía administrativa y judicial frente al acto por el que se autoriza la actuación.

Se considera, por tanto, como un acto de trámite no cualificado que no puede ser objeto de recurso por sí mismo, debiendo sustanciarse las posibles causas de impugnación en el recurso que eventualmente se interponga frente al acto de autorización o aprobación de la actuación.

2.1.5. Incardinación del informe de sostenibilidad en otros procedimientos de control previo

En principio, como hemos dicho, el informe de compatibilidad deberá obtenerse previamente a la autorización o aprobación de la actuación, en el seno del correspondiente procedimiento. Existen, sin embargo, algunos supuestos especiales en los que el informe debe articularse con otros procedimientos de control aplicables a las mismas actividades. El artículo 6 del Real Decreto regula las reglas de coordinación entre estos procedimientos, debiendo tenerse en cuenta que, concurra más de un supuesto, se aplicará la regla que aparece mencionada en primer lugar según el orden que sigue.

- a) En el caso de actuaciones públicas o privadas sujetas a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ordinaria o simplificada, el informe de compatibilidad se solicitará como parte del trámite de consulta a las administraciones públicas afectadas (regulado en los arts. 37 y 46 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental o en la legislación autonómica correspondiente).

Interesa en este punto señalar que son muchas las actuaciones que requieren informe de compatibilidad con las EEMM y que han de someterse también al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ya sea ordinaria o simplificada, en función de determinados parámetros que establecen los anexos I y II de la Ley de Evaluación Ambiental. Este es el caso, p.ej., de los gasoductos y oleoductos, que requieren siempre informe de compatibilidad cuando se instalen sobre el lecho marino o enterrados bajo el mismo y también deben someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria, en el caso de que las tuberías tengan un diámetro de más de 800 mm y una longitud superior a 40 km, o simplificada cuando tengan una longitud superior a 19 km.

- b) En el caso de actuaciones públicas o privadas sometidas a reserva, adscripción, autorización o concesión conforme a la Ley de Costas o la legislación sectorial y no sujetas a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el informe de compatibilidad se solicitará al mismo tiempo que se presente

la solicitud del correspondiente título de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y se emitirá en el seno de este procedimiento.

- c) En el caso de proyectos de dragado no sujetos a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el pronunciamiento sobre la compatibilidad se incorporará a la autorización o informe que corresponde emitir al servicio provincial de costas de acuerdo con el artículo 64.2 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

El Real Decreto precisa, por último, que para los proyectos que promueva la propia Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, se exigirá también para su aprobación la previa comprobación por esta Dirección General de su compatibilidad con la estrategia marina (cuando se trate de actuaciones que así lo requieran, como es obvio). En estos casos, el pronunciamiento sobre dicha compatibilidad se incorporará a la resolución de aprobación definitiva del proyecto, en el caso de que dicho informe no hubiera sido emitido con anterioridad por estar la actuación sometida a procedimiento de evaluación ambiental.

2.1.6. Periodo de vigencia del informe de compatibilidad

Con carácter general, el informe de compatibilidad tendrá un periodo de vigencia de cuatro años desde su notificación de tal forma que, en el caso de no ser ejecutada la actuación en este plazo, se deberá solicitar un nuevo informe.

No obstante, en el caso de que el informe de sostenibilidad se hubiera emitido en el seno de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el periodo de vigencia del informe coincidirá con el de vigencia de la declaración de impacto ambiental o el informe ambiental correspondiente.

El periodo de vigencia del informe concluirá antes de transcurrir cuatro años desde su dictado en los siguientes casos:

- a) Cuando se produzca la extinción del título administrativo de ocupación del dominio público marítimo-terrestre o de la autorización o aprobación que ampare la actuación sujeta al informe.
- b) En el caso de actuaciones sujetas a evaluación ambiental, cuando se emita una declaración o informe de impacto ambiental desfavorable, se produzca la caducidad de la misma o se archive el expediente de evaluación ambiental.

Para el caso de actuaciones con plazo de duración inferior a un año que sean susceptibles de repetirse periódicamente en idénticas condiciones, el informe de compatibilidad podrá establecer que su vigencia se mantenga para las sucesivas actuaciones por un número de años no superior a cuatro.

2.2. REAL DECRETO 244/2019 POR EL QUE SE REGULA EL AUTOCONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

El Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica (BOE núm. 83, de 6 de abril), desarrolla el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que vino a modificar profundamente la regulación del autoconsumo en España.

Sobre este Real Decreto- ley dimos cuenta en la reseña de la legislación estatal básica del [Observatorio de Políticas Ambientales de 2019](#), en la que destacábamos el impulso que dio esta norma al autoconsumo eléctrico, con la supresión del polémico y denostado por los ecologistas «impuesto al sol». Para impulsar el autoconsumo, el título II del Real Decreto- ley introdujo tres principios fundamentales:

- a) se reconoce el derecho a autoconsumir energía eléctrica sin cargos;
- b) se reconoce el derecho al autoconsumo compartido por parte de uno o varios consumidores para aprovechar las economías de escala; y
- c) se introduce el principio de simplificación administrativa y técnica, especialmente para las instalaciones de pequeña potencia.

Para incorporar al ordenamiento jurídico sus medidas de impulso del autoconsumo, el Real Decreto Ley reformó el artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en lo sucesivo, LSE), introduciendo los siguientes cambios:

- Se modifica la definición de autoconsumo, disponiendo que se entenderá como tal el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación próximas a las de consumo y asociadas a las mismas.

- Se lleva a cabo una nueva definición de las modalidades de autoconsumo, reduciéndolas a solo dos: «autoconsumo sin excedentes», que en ningún momento puede realizar vertidos de energía a la red, y «autoconsumo con excedentes», en el que sí se pueden realizar vertidos a las redes de distribución y transporte.
- Se exige a las instalaciones de autoconsumo sin excedentes para las que el consumidor asociado ya disponga de permiso de acceso y conexión para consumo de la necesidad de la obtención de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones de generación.
- Se habilita a que reglamentariamente se puedan desarrollar mecanismos de compensación entre el déficit y el superávit de los consumidores acogidos al autoconsumo con excedentes para instalaciones de hasta 100 kW.
- En cuanto al registro, se establece un registro muy simplificado de autoconsumo. Se trata de un registro de ámbito estatal pero que se nutre de la información recibida de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, el Real Decreto 244/2019 desarrolla este Real Decreto- ley en varios aspectos y deroga el Real Decreto 900/2015, que regulaba hasta ahora las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. Al propio tiempo, este Real Decreto lleva a cabo la incorporación parcial del artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que conmina a los Estados miembros a garantizar el derecho al autoconsumo de energías renovables.

El artículo 1 del Real Decreto dispone que tiene por objeto establecer:

«1. Las condiciones administrativas, técnicas y económicas para las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica definidas en el artículo 9 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico.

2. La definición del concepto de instalaciones próximas a efectos de autoconsumo.

3. El desarrollo del autoconsumo individual y colectivo.

4. El mecanismo de compensación simplificada entre déficits de los autoconsumidores y excedentes de sus instalaciones de producción asociadas.

5. La organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos al registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica.»

Por lo que respecta a los efectos ambientales del Real Decreto, en su Preámbulo se destaca que «el autoconsumo es una herramienta eficaz para la electrificación de la economía, que representa una condición sine qua non para la transición hacia una economía (baja) en carbono de la manera más eficiente posible, tal y como se desprende del escenario objetivo propuesta en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030».

2.2.1. Ámbito de aplicación

El régimen del autoconsumo regulado por el Real Decreto se aplica a las instalaciones acogidas a cualquiera de las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica definidas en el artículo 9 de la Ley del Sector Eléctrico conectadas a las redes de transporte o distribución. Se exceptúan de su ámbito de aplicación las instalaciones aisladas y los grupos de generación utilizados exclusivamente en caso de una interrupción de alimentación de energía eléctrica de la red eléctrica (tal como se definen en el Real Decreto 1955/2000).

Interesa señalar que la posibilidad del autoconsumo de energía eléctrica no se condiciona a la utilización de determinada fuente de energía primaria, de tal forma que, si bien la energía fotovoltaica mediante la instalación de placas solares es la más utilizada, también puede aplicarse a cualquier otra fuente de energía, como puede ser la eólica o la hidráulica.

2.2.2. Distintas modalidades de autoconsumo

El artículo 4 del Real Decreto define las distintas modalidades de autoconsumo y en su Capítulo III se desarrolla el régimen jurídico de estas modalidades, que pasamos a resumir.

- a) Autoconsumo sin excedentes. Es aquél en el que existe un mecanismo de antivertido que impide la inyección de energía excedentaria a la red de transporte. Como dice el Real Decreto, en esta modalidad de autoconsumo «el titular del punto de suministro será el consumidor, el cual también será el titular de las instalaciones de generación conectadas a su red. En el caso del autoconsumo sin excedentes colectivo, la titularidad de dicha instalación de generación y del mecanismo antivertido será compartida solidariamente por todos los consumidores asociados a dicha instalación de generación».

- b) Autoconsumo con excedentes. En esta modalidad, «las instalaciones de producción próximas y asociadas a las de consumo podrán, además de suministrar energía para autoconsumo, inyectar energía excedentaria en las redes de transporte y distribución». A su vez, se dividen en dos tipos: modalidad con excedentes acogida a compensación y no acogida a compensación.

En el autoconsumo con excedentes acogida a compensación, la comercializadora eléctrica compensa en la factura eléctrica la energía vertida a la red. De esta forma, la energía que no se autoconsume de forma instantánea se vuelca a la red y, al final del periodo de facturación (que es, como máximo de un mes), el valor de la energía excedentaria se compensará en la factura del consumidor.

Pueden acogerse a esta modalidad voluntariamente las viviendas y las industrias que cumplan determinados requisitos, tales como que la fuente de energía primaria sea de origen renovable y que la potencia total de las instalaciones de producción asociadas no sea superior a 100 kW. Es necesario, asimismo, que el consumidor y el productor asociado suscriban un contrato de compensación de excedentes de autoconsumo (regulado por el artículo 14 del Real Decreto), y que la instalación de producción no tenga otorgado un régimen retributivo adicional o específico.

En cuanto la modalidad de autoconsumo con excedentes no acogida a compensación, comprende aquellos casos de autoconsumo con excedentes que, o bien no cumplan con alguno de los requisitos para pertenecer a la modalidad con excedentes acogida a compensación (como sucede en las instalaciones cuya potencia total sea superior a 100 kW), o bien opten voluntariamente por no acogerse a ella. En estos casos, la energía que no se consume de forma instantánea se vuelca a la red y se vende, obteniendo por ella las contraprestaciones que correspondan de acuerdo con la normativa en vigor. Cuando se trate de instalaciones con régimen retributivo específico, este régimen se aplicará, en su caso, sobre la energía horaria excedentaria vertida. Los titulares de estas instalaciones deberán pagar los peajes de acceso por la energía horaria excedentaria vendida (establecidos en el Real Decreto 1544/2011).

2.2.3. Requisitos jurídicos de las distintas modalidades de autoconsumo

Pasamos a exponer, muy brevemente, los requisitos jurídicos que deben cumplir conforme al Real Decreto las distintas modalidades de autoconsumo

conforme, sin perjuicio de los que puedan imponer otras normas estatales o autonómicas aplicables.

- Para acogerse a cualquiera de las modalidades de autoconsumo es necesario que el consumidor o los consumidores asociados dispongan de un contrato de suministro de electricidad.
- Las instalaciones de generación de los autoconsumidores con excedentes deberá disponer de un permiso de acceso y conexión a la red por cada una de las instalaciones de producción próximas y asociadas a las de consumo de las que sean titulares. Para ello, los autoconsumidores que no dispongan de un contrato de acceso para sus instalaciones de consumo, deberán suscribir un contrato de acceso con la empresa distribuidora directamente o a través de la empresa comercializadora.

Además de los autoconsumidores sin excedentes, están exentos de obtener permisos de acceso y conexión las instalaciones de producción de potencia igual o inferior a 15 kW acogidas a modalidades de autoconsumo que se ubiquen en un suelo urbanizado que cuente con las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística.

2.2.4. El reconocimiento de la posibilidad de autoconsumo colectivo

El Real Decreto distingue entre consumo individual o colectivo, según sean «uno o varios consumidores los que estén asociados a las instalaciones de generación». El reconocimiento de la posibilidad de autoconsumo colectivo es una de las novedades importantes del Real Decreto. Se trata del autoconsumo que llevan a cabo varios consumidores de la energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación próximas a las del consumo y asociadas a las mismas. Esta figura del autoconsumo colectivo permite, por tanto, que comunidades de propietarios o polígonos industriales compartan las instalaciones de autoconsumo.

El Real Decreto dispone que todos los consumidores participantes que se encuentren asociados a la misma instalación de generación deberán pertenecer a la misma modalidad de autoconsumo y deberán comunicar de forma individual a la empresa distribuidora como encargada de la lectura, directamente o a través de la empresa comercializadora, un acuerdo firmado por todos los participantes que recoja los criterios de reparto (según lo estipulado en el anexo I del Real Decreto). Cuando el autoconsumo se realice mediante instalaciones próximas y asociadas a través de la red -tal como las define el art. 3 g) del Real Decreto-, el autoconsumo deberá pertenecer a la modalidad de suministro con autoconsumo con excedentes.

2.2.5. La posibilidad de que el consumidor y el propietario de la instalación de generación sean personas diferentes

En cualquiera de las modalidades de autoconsumo, el Real Decreto prevé la posibilidad de que se lleve a cabo un uso compartido de las instalaciones, al permitir que el consumidor y el propietario de la instalación de generación pueden ser personas físicas o jurídicas diferentes.

Con ello, como pone de relieve A. I. MENDOZA, «se podría ceder parte de un inmueble (por ejemplo, tejado) a una empresa externa y recibir ingresos por la producción solar generada. La empresa externa realiza la inversión, lleva a cabo la instalación y se encarga de su mantenimiento; el propietario del inmueble autoconsume la energía generada y el ahorro generado se comparte entre el usuario y la empresa propietaria de la instalación. El sistema por el cual se reparten los ahorros obtenidos o la producción será decidido entre los copropietarios»¹.

2.2.6. Peajes de acceso y cargos del sistema eléctrico aplicables a las modalidades de autoconsumo

Únicamente en la modalidad de autoconsumo con excedentes no acogida a compensación los titulares de las instalaciones deberán satisfacer los peajes de acceso establecidos en el Real Decreto 1544/2011, por la energía horaria excedentaria vertida (que no computa como autoconsumo sino como producción). Sin embargo, aun en esta modalidad, y según lo previsto en el artículo 9.5 de la LSE, la energía autoconsumida de origen renovable, cogeneración o residuos estará exenta de todo tipo peajes y de cargos.

Al resto de los consumos acogidos a cualquiera de las modalidades de autoconsumo se aplicarán los cargos del sistema eléctrico que correspondan al punto de suministro y que se establezcan por orden del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

2.2.7. El registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica y el seguimiento del sistema

Siguiendo la línea de simplificación de trámites administrativos que inspira al Real Decreto, se crea un Registro de autoconsumo de carácter meramente declarativo con fines estadísticos, para poder evaluar si se está logrando la implantación deseada, analizar los impactos en el sistema y para poder computar los efectos de una generación renovable en los planes integrados de energía y clima. Este Registro se crea en el Ministerio para la

¹ «Nuevo régimen del autoconsumo de energía eléctrica en España», análisis de mayo de 2019 publicado en la web de Gómez-Acebo & Pombo, accesible en internet.

Transición Ecológica, es de carácter telemático y de acceso gratuito y se nutrirá de la información recibida mensualmente de las Comunidades Autónomas.

Con base en la información suministrada por este Registro, el Real Decreto prevé que se haga un seguimiento del desarrollo de las distintas modalidades de autoconsumo y de sus impactos económicos. Así, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia enviará un informe anual al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y, a su vez, este Ministerio informará a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre las conclusiones y, en su caso, las medidas que convendría adoptar según lo que resulte de dicho Informe.

2.2.8. Disposiciones aprobadas para la implantación del nuevo sistema de autoconsumo

La efectiva implantación del nuevo sistema de autoconsumo exige la adaptación de la normativa técnica y de los procedimientos de liquidación de costes del sistema eléctrico. Para ello, la disposición adicional primera del Real Decreto encomendó en unos plazos breves al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia que aprobasen las adaptaciones necesarias.

Las dos normas previstas en este sentido ya sea han aprobado; se trata de:

- La Orden TEC/1281/2019, de 19 de diciembre, por la que se aprueban las instrucciones técnicas complementarias al Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico (BOE núm. 1, de 1 de enero de 2020).
- La Resolución INF/DE/092/19 de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia por la que se aprueba el formato de los ficheros de intercambio de información entre Comunidades y Ciudades con estatuto de autonomía y distribuidores para la remisión de información sobre el autoconsumo de energía eléctrica, de 13 de noviembre de 2019 (BOE núm. 282, de 23 de noviembre de 2019).

Conforme a la disposición adicional primera, desde la aprobación de la última de estas normas las empresas distribuidoras y comercializadoras disponían del plazo de un mes para adaptar sus sistemas, por lo que este plazo finalizó el 1 de marzo de 2020.

2.3. RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL: LA ORDEN TEC/1023/2019 FIJA LA FECHA DE LA GARANTÍA FINANCIERA PARA ACTIVIDADES CON NIVEL DE PRIORIDAD 3²

De acuerdo con el sistema de garantía financiera obligatoria establecido por la Ley 27/2006, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (en lo sucesivo, LRM) para los operadores de las actividades incluidas en su anexo III (los sometidos al régimen de responsabilidad objetiva), dichos operadores quedaban sujetos al deber de constituir garantía financiera cuando salvo que se les aplicara alguno de los supuestos de exención previstos en la norma.

Actualmente, y tras diversas reformas normativas, únicamente están sometidos a la obligación de asegurar el riesgo medioambiental los operadores de tres tipos de actividades de tal anexo (art. 37.2 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por Real Decreto 2090/2008):

- a) las actividades reguladas por el Real Decreto 840/2015, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas («operadores Seveso»);
- b) las actividades e instalaciones industriales incluidas en el anexo I del Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016); y
- c) Las instalaciones de residuos mineros clasificadas como de categoría A por el Decreto 975/2009, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.

Estos operadores a los que se aplica la garantía financiera obligatoria deben efectuar un análisis de riesgos medioambientales y constituir la correspondiente garantía financiera para su cobertura si, tras dicho análisis, sus actividades no pueden incluirse en uno de los supuestos de exención por razón de la entidad del riesgo medioambiental previstos en el art. 28.a) y b) de la LRM. Ha de tenerse en cuenta también que, por razón del sujeto, están excluidos de la obligación de prestar garantía financiera la Administración

² *Vid.*, B. LOZANO CUTANDA y P. POVEDA GÓMEZ, "[Orden TEC/1023/2019: se fija la fecha de la garantía financiera de la responsabilidad medioambiental para actividades con nivel de prioridad 3](#)", en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 95, sección «Artículos doctrinales», 11 de noviembre de 2019, accesible en Internet.

General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, así como las entidades locales y sus organismos autónomos y entidades de derecho público. Las Comunidades Autónomas determinarán la exigibilidad de garantías financieras a su Administración y a sus organismos públicos dependientes (disp. adic. séptima de la LRM).

La Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio de 2011, vino a regular el orden de prioridad y el calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales sería exigible a los operadores obligados la constitución de esta garantía. Esta orden previó un calendario gradual para la aprobación de las órdenes de los distintos sectores de actividad sometidos al deber de constituir la garantía atendiendo fundamentalmente al índice de peligrosidad o de siniestralidad. Para ello, en el anexo de la orden se clasifican los distintos sectores obligados en tres niveles de prioridad.

En ejecución de esta previsión, la Orden APM/1040/2017 fijó las fechas a partir de las cuales resulta exigible la garantía financiera a las actividades clasificadas con niveles de prioridad 1 y 2 (teniendo en cuenta que esta orden modifica el anexo de la Orden ARM/1783/2011, que fijaba dichos niveles de prioridad). De acuerdo con las fechas que estableció esta Orden, estas actividades deben ya, a día de hoy, disponer de garantía financiera (para las de nivel de prioridad 1, el plazo finalizaba el 31 de octubre de 2018 y para las de nivel de prioridad 2 el 31 de octubre de 2019).

Pues bien, ahora la Orden TEC/1023/2019 (BOE de 15 de octubre), ha venido a establecer la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades clasificadas con nivel de prioridad 3 (que son la mayor parte). Esta fecha se fija en dos años desde la entrada en vigor de la orden, esto es, el 16 de octubre del 2021, a excepción de las actividades de cría intensiva de aves de corral o de cerdos, que deberán disponer de garantía financiera en el plazo de tres años (el 16 de octubre del 2022).

3. RESEÑA DE OTRAS NORMAS DE CARÁCTER BÁSICO

Se citan a continuación, por orden cronológico, otras normas -de rango reglamentario con la excepción de un Real Decreto-ley relativo al sector eléctrico-, que el Gobierno ha aprobado a lo largo del año 2019 y cuyo carácter de legislación básica se fundamenta en el art. 149.1.23 de la Constitución, ya sea por sí solo o combinado con otros títulos competenciales³.

³ Véanse las noticias sobre estas normas en la sección «Legislación al día» de [Actualidad Jurídica Ambiental](#), a cargo de E. BLASCO HEDO, doctora en Derecho y responsable

- Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible - Programa MOVES- (BOE núm. 41, de 16 de febrero de 2019).
- Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030 (BOE núm. 23, de 26 de enero de 2019).
- Real Decreto 317/2019, de 26 de abril, por el que se define la medida de mitigación equivalente a la participación en el régimen de comercio de derechos de emisión en el periodo 2021-2025 y se regulan determinados aspectos relacionados con la exclusión de instalaciones de bajas emisiones del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2019).
- Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación (BOE núm. 282, de 23 de noviembre de 2019).
- Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (BOE núm. 311, de 27 de diciembre de 2019).

Actuación ambiental del estado: aparente parálisis, densa planificación

ISABEL PONT CASTEJÓN

JUAN EMILIO NIETO MORENO

SUMARIO: 1. ESCENARIO GENERAL 2019: EL CONTEXTO, LAS ACTUACIONES Y ALGUNAS REFLEXIONES. 2. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL SECTORIAL. 2.1. Una visión transversal: evaluación ambiental, responsabilidad ambiental, participación, sostenibilidad empresarial y de productos, contratación ecológica, actividad de policía, de fomento, premios y reconocimientos. 2.2. Un apunte sobre la acción pública en los ámbitos de aguas, aire, costas y medio marino, biodiversidad, espacios naturales, residuos, y su planificación. 2.2.1. Aguas. 2.2.2. Aire. 2.2.3. Costas y medio marino. 2.2.4. Biodiversidad, espacios y especies protegidas. 2.2.5. Residuos. 3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES. 3.1. Cambio climático. 3.1.1. La vertiente normativa: desarrollo del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y el proceso de elaboración de la Ley de cambio climático y transición energética. 3.1.2. Actuaciones de planificación y ejecución. 3.2. Energía. 3.2.1. La integración del elemento ambiental en instrumentos estratégicos y planificatorios energéticos de carácter general. 3.2.1.1. El Marco Estratégico de Energía y Clima. Especial referencia al

Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y a la Estrategia de Transición Justa. 3.2.1.2. La Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050. 3.2.1.3. La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024. 3.2.1.4. Planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026 3.2.2. Otras actuaciones en el ámbito del autoconsumo, eficiencia energética (edificios y sector industrial) y energías renovables. 3.3. Movilidad y transporte. 3.3.1. La movilidad en los instrumentos estratégicos de carácter general. Un breve apunte. 3.3.2. Vehículos: vehículos eficientes y reducción de emisiones a la atmósfera 3.3.3. Movilidad urbana sostenible. 3.3.4. Planificación en el sector ferroviario. 3.4. Industria. 3.5. Agricultura, ganadería y silvicultura. 3.6. Pesca. 3.7. Turismo. 3.8. Defensa. 4. ALGUNOS TEMAS EMERGENTES.

RESUMEN. Este capítulo del Observatorio se ocupa del análisis de la actuación ambiental del Estado en el año 2019, con especial énfasis en sus vertientes estratégicas, de planificación y programación. Expone las principales novedades en los diferentes subsectores ambientales (aguas, aire, costas, biodiversidad, espacios naturales protegidos). Trata de manera detallada la integración de los elementos ambientales en el resto de las políticas sectoriales (especialmente en cambio climático, energía, transporte, industria, agricultura, pesca y turismo).

ABSTRACT: This chapter deals with the analysis of the environmental action undertaken by the Spanish Government in 2019. It mainly focuses on strategic and planning decisions, although it also considers the main legislative provisions adopted at national level during this year. This contribution takes especially into consideration those aspects that relate to the integration of environmental concerns in sectoral policies (mainly climate change, energy, transport, industry, agriculture, fishery and tourism sectors).

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente. Principio de integración. Cambio climático. Energía. Eficiencia energética. Residuos. Costas. Medio marino. Aguas. Vehículo eficiente. Movilidad sostenible. Agricultura. Transportes. Administración del Estado. Planificación. Consumidor electrointensivo. Redes eléctricas de distribución cerradas. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Marco Estratégico de Energía y Clima. Estrategia sobre Pobreza energética. Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica. Estrategia a largo plazo para una Economía Climáticamente Neutra en 2050. Marco de Acción Nacional de energías alternativas en el transporte.

KEYWORDS: Environment. Principle of integration. Climate change. Energy. Agriculture. Transport. Spanish Central Government's Administration. Sustainable cities. Energy efficiency. Waste. Coasts. Clean vehicles. Energy Efficient vehicles. Integrated National Energy and Climate Plan; Strategy on Energy Poverty. National Air Pollution Control Programme.

1. ESCENARIO GENERAL 2019: EL CONTEXTO, LAS ACTUACIONES Y ALGUNAS REFLEXIONES

Esta sección del Observatorio de Políticas Ambientales examina los aspectos básicos de la denominada "Actuación Ambiental del Estado" en el año 2019. Como en años atrás, persigue un doble objetivo. Por una parte, pretende ofrecer una visión general que permita trazar cuales han sido las líneas generales de actuación del Estado durante este año en la política ambiental sectorial, con particular énfasis en los aspectos innovadores y en las políticas, planes y programas; y en segundo lugar, trata también dar cuenta de las líneas fundamentales relacionadas con la integración de la política ambiental y de sostenibilidad en otros sectores de las políticas públicas. No obstante, y antes de proceder a esta exposición, conviene hacer un apunte descriptivo del escenario en el que se ha movido la actuación ambiental del Estado en este año, así como realizar algunos comentarios, ocasionalmente valorativos, sobre las líneas generales de actuación que se revelan a partir del examen detallado que llevamos a cabo a lo largo de este capítulo.

- Señalemos para comenzar que, una vez más (y con ésta ya van tres de las cuatro últimas ediciones de este Observatorio -2017, 2019 y 2020-), el primer elemento contextualizador nos lo proporcionan las circunstancias de índole política: en este año estamos ante dos disoluciones de las Cortes (en marzo y septiembre), dos convocatorias electorales (28 de abril y 10 de noviembre), y sendos intentos de investidura de los que únicamente culminó con éxito el producido en enero de 2020. La primera consecuencia que se desprende de ello, y como es fácilmente comprensible, es que, aprobada la última ley formal el 15 de marzo de 2019, la actividad legislativa parlamentaria se ha limitado en el año de referencia a la convalidación de sucesivos reales decretos ley. La segunda consecuencia, no menos evidente, es que las tareas de gobierno han sido desempeñadas por un ejecutivo en funciones desde finales del primer trimestre del año 2019. Por último, debe apuntarse en este sentido que, contrariamente a lo que observábamos en la

pasada edición de esta obra, los vaivenes electorales no han llevado aparejadas novedades relevantes en la organización administrativa; lo que resulta del todo lógico, habida cuenta de que, como hemos advertido, la conformación de un nuevo gobierno que mereciera, por las razones que fuesen, la confianza del parlamento no tuvo lugar hasta los primeros días del año 2020. La estructura ministerial alumbrada en la segunda mitad del año 2018 ha permanecido, pues, en esencia inalterada en el año 2019.

- Las circunstancias recién expuestas no deben conducir, no obstante, a la errónea percepción de una ausencia de actuaciones dignas de interés. Más bien puede afirmarse que han incidido en la tipología de actuaciones llevadas a cabo durante el año 2019. De esta manera, debe destacarse que, aunque, ciertamente, algunas iniciativas de carácter normativo ha habido, son pocas las normas reglamentarias finalmente aprobadas. La gran mayoría de las acciones se han desarrollado en los ámbitos de la planificación y de la ejecución. Como se verá, se ha avanzado en la elaboración, aprobación –y en algunos casos, ejecución– de las grandes formulaciones estratégicas relacionadas con el Marco Estratégico de Energía y Clima; se han elaborado Estrategias aún pendientes (emisiones a largo plazo, pobreza energética); se ha cumplido con las obligaciones de planificación y programación que correspondía elaborar en materia de contaminación atmosférica (PNCCA) y sobre utilización de energías alternativas en el transporte (Marco Nacional); se han elaborado un buen número de planes, sobre todo en materia de movilidad, estrategias del sector industrial y sobre la Política Agraria Común post 2020, entre otras muchas. Entendemos, por tanto, que el esfuerzo realizado por la Administración del Estado en este punto, en un año de incertidumbre política, es digno de alabanza. Ahora bien, señalado lo anterior, creemos interesante apuntar que el cuadro planificador que conforma la yuxtaposición de todas estas iniciativas, junto a la planificación ya existente, y a la no analizada planificación de las comunidades autónomas, acaba siendo de una complejidad tal que resulta difícil de manejar, entender e incluso aplicar. Son múltiples los instrumentos planificatorios que afectan a una misma materia (baste pensar en el ejemplo paradigmático de la movilidad) y, en ocasiones, no se acaba comprendiendo dónde se encuadra una determinada

medida. Somos conscientes de que un modelo de planificación completamente cartesiano, donde todos los planes se encuentren estructurados, jerarquizados y con unas relaciones horizontales entre sí también claramente establecidas no es posible en nuestro contexto actual, máxime cuando bastantes de los instrumentos de planificación y programación se van elaborando de acuerdo con las cambiantes y sucesivas exigencias que impone el derecho de la Unión Europea; pero al menos sí que sería aconsejable y deseable una mayor coherencia y una articulación más nítida. Ello redundaría también en una menor dificultad en el seguimiento de los planes.

- Junto a la especial relevancia de las vertientes planificadoras y de ejecución que se acaban de señalar, parece observarse también que otra de las líneas que parecen caracterizar la actuación del Estado en el año de referencia está relacionada con los esfuerzos por desplegarse en el plano internacional. La celebración, por mucho que estuviera relacionada con las dificultades de Chile para albergarla, de la COP 25 en el ámbito de la lucha internacional contra el cambio climático en diciembre de 2019 es quizás la muestra más llamativa; aunque no es la única. En este sentido, el examen de la sección que dedicamos al ambiente marino puede ofrecernos una idea más cabal de la profusión y relevancia de tareas llevadas a cabo con este enfoque, aunque cuente en este caso con menos eco en los medios. Desde otra perspectiva, parece también observarse en este año un esfuerzo por intensificar las relaciones de cooperación interadministrativa, especialmente entre Estado y comunidades autónomas, con una mayor relevancia de las diferentes Conferencias Sectoriales.
- En cualquier caso, pocas dudas caben de que, por lo que respecta a las iniciativas globales en la que se inspira la acción ambiental del Estado en el año 2019, presentan una importancia fundamental aquellas desarrolladas en torno a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) formulados en la Agenda 2030 (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015). Como se comprobará a lo largo de estas páginas, la práctica totalidad de las iniciativas que detallamos reflejan (o pretenden reflejar) que se adoptan porque persiguen la consecución de estos objetivos, y así lo referenciamos explícitamente en cada una de ellas. A este respecto cabe recordar que, siguiendo el

“Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030”, adoptado por el Consejo de Ministros de 29 de junio de 2018, se ha elaborado en septiembre de 2019 el Informe de Progreso Sobre la implementación de la Agenda 2030 en España, cuyas conclusiones, a pesar de poner de relieve la enorme cantidad de iniciativas actualmente en marcha, advierten que “las transformaciones necesarias, incluidas en los 17 ODS y sus 169 metas, serán de difícil alcance si no se aceleran los ritmos de ejecución planificados”. El informe también identifica las áreas prioritarias en las que se han centrado estas acciones, y entre ellas destaca el desarrollo sostenible e inclusivo, la transición energética justa, la lucha contra la emergencia climática, la promoción de la economía circular, la movilidad sostenible y la economía con la vista puesta en un consumo y producción responsables. Alineada con los objetivos de la Agenda 2030 se presenta también otro instrumento de carácter global denominado “Agenda del Cambio”, que, con la pretensión de sentar las bases de un crecimiento inclusivo y sostenible, constituye uno de los tres ejes que guían el programa económico del Gobierno, junto con la disciplina fiscal y la cohesión social. La Agenda articula un conjunto de medidas de carácter transversal repartidas en seis ámbitos de actuación. En cualquier caso, en su concepción, se marca como objetivo confesado el de “aprovechar el actual contexto de crecimiento económico para atajar los desequilibrios heredados y establecer un patrón de crecimiento sostenible”. Ignoramos si en las circunstancias post marzo 2020 este diagnóstico de situación de partida podrá mantenerse como paradigma vigente.

- En fin, apuntemos a modo conclusivo de esta introducción que, si bien la actuación ambiental en el año 2019 no ha alcanzado los niveles de intensidad que se venían observando en años anteriores, sí que cabe esperar mucho de 2020, no únicamente por las iniciativas pendientes de culminar y que puntualmente iremos recordando en los diversos apartados de este estudio, sino también porque deberá avanzarse en temas clave como la descarbonización y la consecución del objetivo a largo plazo de la neutralidad climática en el año 2050; lo que incluye tareas como la aprobación o el desarrollo de instrumentos como el Plan Nacional de Energía y Clima, el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento y Eficiencia, la Ley de Movilidad Sostenible, la Ley de Cambio Climático y la Estrategia de

Transición Justa, así como la correspondiente a la Economía Circular para alcanzar el residuo cero en 2050. La Ministra de Transición Ecológica parece ser consciente de ello cuando afirma que se plantea *“como un Green New Deal basado en la Ciencia y en las demandas sociales, pensando en prosperidad, en innovación, en empleo, en salud, en educación, en cooperación dentro y fuera de nuestras fronteras”*. Además 2020 constituye un año emblemático en materia ambiental, entre otros por la celebración de la Cumbre de Biodiversidad Biológica. No son menores los retos en materia demográfica y de protección animal.

- Señalado lo anterior, procedemos ya a analizar la actuación ambiental del Estado en el año 2019. Para ello, comenzaremos por analizar la actuación del Estado en la política ambiental sectorial. En ese punto comprobaremos cómo en el año 2019, y pese a que no puede minusvalorarse su importancia, han perdido intensidad las actuaciones en materia de aguas, medio marino, aire, residuos y biodiversidad. Seguidamente, y de acuerdo con el método y estructura habitual de esta contribución en años anteriores, abordaremos los aspectos de la integración de los elementos ambientales en otras políticas sectoriales (concretamente en cambio climático, energía, transportes, movilidad, industria, agricultura, ganadería, silvicultura, pesca turismo, y un novedoso apartado dedicado a la integración de aspectos ambientales en las actuaciones de la defensa nacional). Por último, se realiza un apunte sobre la integración emergente que se aprecia en la actuación del Estado en el año 2019 de consideraciones sostenibilistas en otros ámbitos y perspectivas distintos a los que cuentan con una mayor tradición: sostenibilidad y sector financiero; sostenibilidad y demografía; y sostenibilidad y perspectiva de género.

2. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL SECTORIAL

El análisis actuación del Estado en la política ambiental exige referirnos de manera separada y en primer lugar a las actuaciones más relevantes de carácter transversal u horizontal y, seguidamente, a las líneas básicas de actuación específicamente referidas a los diferentes sectores ambientales.

2.1. UNA VISIÓN TRANSVERSAL: EVALUACIÓN AMBIENTAL, RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN, SOSTENIBILIDAD EMPRESARIAL Y DE PRODUCTOS, CONTRATACIÓN ECOLÓGICA, ACTIVIDAD DE POLICÍA, DE FOMENTO, PREMIOS Y RECONOCIMIENTOS

- a) El análisis de las principales novedades que ofrece una mirada transversal a la actuación ambiental del Estado en 2019 debe comenzar necesariamente aportando las que afectan al instrumento horizontal de prevención ambiental por antonomasia: la evaluación ambiental.

En este sentido, y modificado ya con cierta intensidad el régimen jurídico que establece la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA), a través de la Ley 9/2018, en el año 2019 se ha abierto de nuevo una consulta pública previa respecto de este instrumento, esta vez sobre la elaboración de una norma dirigida a modificar el anexo II de la LEA, es decir, el correspondiente al listado de proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada. La consulta finalizó el 5 de abril de 2019 y, convocadas elecciones generales para el día 28 de ese mismo mes, huelga decir que la proyectada ley no fue aprobada. Más allá de este aspecto, debe señalarse que se han localizado asimismo algunas decisiones que comportan la exclusión del trámite de evaluación ambiental. De este modo, el Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2019 declaró exentas de tal procedimiento las actuaciones de regeneración de las playas de S'Illot, Canyamel y S'Estanyol englobadas en las obras de emergencia para la reparación de los daños causados por las riadas de octubre de 2018 en la provincia de Mallorca. Posteriormente, y en idéntico sentido, mediante Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas. Allí la excepción abriga las actuaciones necesarias para restaurar (entre otros) el dominio público marítimo terrestre en el litoral correspondiente. Para la valoración de situaciones como las que acabamos de indicar, se considera que puede ser especialmente útil acudir a la reciente Comunicación de la Comisión "Documento orientativo relativo a la aplicación de las exenciones contempladas en la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE) – artículo 1, apartado 3, artículo 2, apartados 4 y 5 (2019/C 386/05).

Finalmente, y aunque en puridad pudiera considerarse que se trata de una cuestión que encontraría mejor acomodo en el capítulo dedicado al análisis del derecho internacional, no podemos dejar de advertir que el año que nos precede también ha aportado una primicia relacionada con el instrumento de la evaluación ambiental. Así, durante el mes de agosto, en la sede Naciones

Unidas, se ha trabajado sobre el futuro Convenio sobre biodiversidad más allá de las fronteras nacionales, y si se trae a colación, es por el análisis que se está llevando a cabo de un instrumento jurídicamente vinculante cuyo objetivo será regular la protección y uso sostenible de las aguas en alta mar. El compromiso es cerrar, para finales de 2020, un texto que regule las aguas internacionales, que suponen más de dos tercios del total de los océanos. Entre las cuestiones que están siendo elaboradas se encuentra la de fijar un procedimiento de evaluación de impacto ambiental para actuaciones que deban llevarse a cabo en aguas internacionales.

- b) El año 2019 también presenta algún aspecto de interés por lo que respecta a la responsabilidad medioambiental, toda vez que se ha aprobado la Orden TEC 1023/2019, de 10 de octubre, por la que se establece la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades del anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, clasificadas como nivel de prioridad 3, mediante Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio. Se trata de una norma relevante, que establece con carácter general que los operadores de las actividades mencionadas deberán contar con esta garantía financiera obligatoria a partir del 16 de octubre de 2021. Se exceptúan las actividades de cría intensiva de aves de corral o de cerdos, que deberán disponer de garantía financiera a partir del 16 de octubre de 2022.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal ambiental, hacemos un único apunte por los efectos que puede llegar a tener en el derecho interno. Justamente en el año que nos ocupa desde la UE se ha lanzado una consulta pública sobre la Directiva de delitos ambientales o responsabilidad penal. Se desean valorar los resultados de la transposición en todos los países de la UE de la Directiva 2008/99/CE a lo largo del periodo 2011-2018, pero fundamentalmente con relación a los delitos contra la fauna y flora silvestres, los relativos a los residuos y a la contaminación).

- c) También en el año que nos ocupa afloran algunas innovaciones respecto a la participación y el acceso a la justicia en materia ambiental. Sin perjuicio de la sección del Observatorio en que habitualmente se aborda este punto, apuntemos que durante 2019 se ha abierto una Consulta pública de la UE (Desde el 20 de diciembre de 2018 y hasta el 14 de marzo de 2019) sobre el Convenio de Aarhus de 1998. Precisamente sobre su aplicación en el ámbito de la justicia (del llamado tercer pilar del Tratado) en el marco de la UE ya se dispone de un documento valorativo

final que ha visto la luz en septiembre 2019. Como es sabido la UE (y España) son parte del Convenio. De esta forma se prepara la próxima Reunión de las Partes del Convenio en 2021 y podrán ser tenidas en cuenta las opiniones de los *stakeholders* interesados en la mejora del acceso a la justicia ambiental en la UE. Qué duda cabe que los avances en materia de acceso a la justicia que vayan produciéndose deberán reflejarse en el ordenamiento interno estatal, entre otros, en la Ley 27/2006.

También sobre el acceso a la justicia ha sido de especial relevancia a nivel interno el Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019, que es noticia respecto a la interpretación que resuelve que debe realizarse de la asistencia jurídica y de la tasación de costas cuando actúa en el pleito una asociación ambientalista como parte litigante. El tribunal concluye que, sin perjuicio de que se efectúe la tasación en costas, no deberán asumirse por la asociación los costes derivados del litigio (y que a veces son especialmente elevados), todo ello con independencia de cuál sea su estado financiero de la entidad.

- d) Desde otra perspectiva, la que afecta a la sostenibilidad de productos y de empresas, hay que dar cuenta de algunos avances puntuales relacionados con el Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental (EMAS), el etiquetado ecológico y los reconocimientos empresariales. No puede afirmarse, por el contrario, que en materia de responsabilidad social corporativa se haya producido novedad significativa alguna. Y ello pese a que en el año 2019 es un año en que ya se debía afrontar indubitadamente el cumplimiento de las obligaciones de facilitar información no financiera, y entre otros aspectos, sobre sostenibilidad, que imponen a las grandes empresas y grupos la Directiva 2014/95 y la Ley 11/2018, de 28 de diciembre. Constatemos, en cualquier caso, que no se dispone todavía de instrumentos jurídicos novedosos de desarrollo de tal aspecto ni de datos contrastables relativos a su aplicación. Únicamente, a nivel europeo, ha de darse cuenta de la Comunicación 2019/C209/01 titulada "*Directrices sobre la presentación de informes no financieros. Suplemento sobre la información relacionada con el clima*", que debería facilitar la actuación empresarial a este respecto.
- Centrándonos ya en el Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental (EMAS), destaquemos de manera preliminar que, desde el punto de vista del derecho de la Unión Europea, 2019 ha sido un año relevante y para la preparación para la puesta en marcha de la actualización de los nuevos

requisitos aplicables a este sistema, habida cuenta de la entrada en vigor el 9 de enero de la modificación del Reglamento europeo 2018/2026, publicado el 20 de diciembre de 2018.

Es asimismo interesante dejar constancia de que se han convocados los Premios EMAS 2019, dedicados en esta ocasión a la transición sostenible. España se encuentra situada en una posición de liderazgo, siendo el tercer país con mayor número de registros EMAS (actualmente cuenta con 835 entidades registradas) tras Alemania (1.215) e Italia (930). Las candidaturas han sido seleccionadas por el Estado una vez preseleccionadas por las Comunidades Autónomas. En un momento posterior, se adopta la resolución por parte de la Comisión europea. Las empresas han de mostrar que sus iniciativas y que las medidas adoptadas en sus sistemas de producción favorecen su transición hacia un desarrollo sostenible. Pues bien, respecto del periodo que nos ocupa, han sido seleccionadas las siguientes empresas/entidades: Laboratorios Servier S.L., con sede en Castilla-La Mancha, en la categoría de grandes empresas privadas; el Hospital Victoria Eugenia, con sede en Andalucía, en la de empresas privadas medianas; Agroamb Prodalt, S.L., con sede en Galicia, en la de empresas privadas pequeñas; Autoridad Portuaria de Barcelona, con sede en Cataluña, en la categoría de organizaciones públicas medianas; y la Autoridad Portuaria de Cartagena, con sede en Murcia, en la categoría de organizaciones públicas pequeñas. La ceremonia de entrega de los galardones tuvo lugar en Bilbao el 4 de noviembre de 2019. Entre los ganadores se encuentran Laboratorios Servier S.L, la Autoridad Portuaria de Cartagena y también Autoridad Portuaria de Barcelona.

Resulta finalmente digno de mención que también la organización en diciembre de la Cumbre del Clima de Madrid (COP 25) obtuviese la certificación de evento sostenible, trabajándose para la obtención de dos certificados más (EMAS y ISO 14001) y siendo la primera en poder contar con tres certificados de sostenibilidad para todo el ciclo de vida de la gestión de un evento.

- Por lo que respecta al etiquetado o mercado ecológico, el año 2019 no presenta, a diferencia del anterior, especial interés. Sí que ha sido recordado, sin embargo, que el ecolabel europeo constituye una historia de un instrumento de éxito y por tal razón se ha celebrado que ya ha sido otorgado a 72,000 productos. Este mismo año 2019 la UE ha abierto un periodo de reflexión sobre su futuro, para identificar aspectos que puedan ser mejorables. Un de los que resulta atrayente en el ámbito europeo es el de que se están desarrollando ya los criterios que habrán de servir para ofrecer el ecolabel a productos financieros.

Con relación a España se dispone de más de 30.000 productos y se superan las 200 licencias registradas. De todas maneras, de acuerdo con el informe europeo de "Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE 2019 Informe de ESPAÑA" (Bruselas, 4.4.2019 SWD (2019) 132 final, si bien ese aspecto parece ofrecer resultados favorables, el número en que se sitúa el Estado español en el ranking europeo de Estados con éxito en ecoinnovación ha descendido notablemente en los últimos años.

Resaltemos por último que, en la contratación pública ecológica, que se abordará más adelante, de acuerdo con la legislación española (Orden PCI/86/2019, de 31 de enero de 2019), las Administraciones deben promover la contratación de aquellos bienes y servicios por parte de las Administraciones que se encuentren adheridos a un sistema de certificación ambiental, dando preferencia a Ecolabel y al sistema de gestión ambiental adherido al EMAS.

- Por lo que hace a los premios concedidos a empresas, hay que mencionar en primer lugar que la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica ha abierto en 2019 el proceso de inscripción para presentar candidatura a los premios EBAE (*European Business Awards for the Environment*), en su sección española. Son premios que se convocan desde 1987 y que se conceden cada dos años por la Comisión Europea para reconocer a aquellas empresas que combinan con éxito la viabilidad económica de sus negocios con la protección del medio ambiente mediante la innovación en la gestión, en los procesos, en los productos o servicios que ofertan, en la cooperación empresarial o combinando negocio y biodiversidad. En España, los Premios Europeos de Medio Ambiente a la Empresa convocan desde 1997 y suponen para las empresas un gran prestigio. Pues bien, en la pasada edición, de los 12 premiados españoles, 5 consiguieron también un galardón europeo.
- e) Avanzando en este apartado dedicado al análisis de los aspectos e instrumentos de carácter transversal, nos ocupamos ahora de la contratación ecológica. En el OPAM 2018 dábamos cuenta de un par de iniciativas sobresalientes sobre esta cuestión. De un lado la creación de una Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública (Real Decreto 6/2018, de 12 de enero y Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo). También resaltábamos la aprobación de Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado (2018-2025) por parte del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, resumiendo su contenido. Solo resta

apuntar ahora que en el año que nos ocupa el referido plan ha sido publicado en el BOE mediante Orden PCI/86/2019, de 31 de enero. Constituye un plan de aplicación a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y a las entidades gestoras de la Seguridad Social, y que abarca la contratación pública de los bienes, obras y servicios que se consideran prioritarios por la Unión Europea (y que se listan en la norma). No se tiene conocimiento de la evolución de la aplicación del plan en el año 2019, pese a lo dispuesto en los puntos 9 y 10 del anexo de tal Orden. En el primero se determina que las diversas entidades y órganos establecerán en el plazo de un año un marco de actuación en el que se establezcan objetivos mínimos de incorporación de criterios ecológicos en los contratos que se formalicen. En ese mismo año deberá disponerse de indicadores específicos, de carácter general o por sectores, así como instrumentos, incluidos electrónicos, que faciliten el seguimiento de la implantación de las actuaciones del plan. En esta puesta en marcha del nuevo sistema otra fecha importante será también la del año 2020, porque deberá disponerse asimismo del informe de evaluación de plan que se elevará, previa aprobación de la Comisión interministerial, al Consejo de Ministros, para su conocimiento.

Debe aludirse también, siquiera someramente, a la aprobación del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. Como es sabido su objetivo esencial es completar la transposición del grupo de normas sobre contratación pública europea aprobadas en 2014. A nuestros efectos, es oportuno señalar que en que con tal norma se incentiva la contratación de PYMES favoreciendo objetivos sociales, laborales y medioambientales comunes. La regulación que se lleva a cabo no solo incide en el procedimiento de licitación, sino también en la ejecución del contrato. En tal sentido, se impone a las entidades contratantes la obligación de adoptar medidas para garantizar que en la ejecución de sus contratos las empresas cumplen las obligaciones de tipo medioambiental (además de social y laboral).

- f) Por lo que respecta a la actividad de policía, debemos destacar aquí algunos aspectos, tanto a nivel interno como en el ámbito de la Unión europea. Así, desde el punto de vista interno ha trascendido que durante el año que nos ocupa se ha reforzado la cooperación entre la Administración del Estado y Fiscalía. En

este sentido, alude concretamente a la actuación de fiscales especializados encargados de sancionar a aquellos que incumplan la legislación en esta materia. Esta cooperación más intensa conlleva un incremento de las diligencias que se siguen al respecto. La guardia civil contacta y establece vías de comunicación con todos los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, así como con agentes medioambientales y forestales.

Otro punto que desea resaltarse es el de que en Consejo de Ministros de 25.10.2019 se ha adoptado un Acuerdo por el que se autoriza la contribución voluntaria a la Red Europea de Inspección Ambiental, por un importe de 5.000 euros.

Por último, interesa dar cuenta de la aprobación de la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, puesto que previsiblemente puede llegar a tener sustanciales efectos en el sector que nos ocupa. En esa protección que se va a ofrecer a los denunciantes (en inglés conocidos coloquialmente por *whistleblowers*), observamos como en la directiva se localizan precisamente alusiones expresas al ámbito de protección del medio ambiente, afirmándose que su protección constituye un reto a alcanzar. En su anexo se listan las normas europeas ambientales que pueden fundamentar la protección de los denunciantes, facilitadores, y también de los terceros relacionados que puedan sufrir represalias. Nótese que también se podrá exigir que las entidades jurídicas del sector privado con menos de 50 trabajadores establezcan canales y procedimientos de denuncia interna. La transposición de la directiva está prevista, de forma general, a más tardar para el 17 de diciembre de 2021.

- g) Enmarcadas en las actividades administrativas de fomento, el otorgamiento de ayudas y subvenciones ha sido un instrumento frecuentemente utilizado en el desarrollo de la política ambiental del Estado durante el año 2019. Más allá de los supuestos concretos de actuaciones de incentivación que serán anotados al tratar los diversos subsectores de este capítulo del OPAM, apuntemos ahora algunas iniciativas que han brillado con especial intensidad.

En primer lugar, subrayemos que la web ministerial da cuenta de la existencia (que no de la publicación en BOE) de una orden firmada por la titular ministerial del Ministerio de Transición Ecológica mediante la que se procede a la aprobación del Plan Estratégico de Subvenciones para el período 2019-2021 y de su correspondiente anexo, que la complementa. Debe darse la bienvenida a instrumentos de estas características, consideramos, toda vez que

formalizan y transparentan una visión más estratégica de la actividad de fomento, optimizan los recursos y también racionalizan los procedimientos. Desde la orden se matiza también que el plan constituye un instrumento programático, que no crea derechos ni obligaciones, afirmando que la disponibilidad de las subvenciones queda a merced de la situación presupuestaria de cada ejercicio.

En el marco de las convocatorias de subvenciones que se deciden a nivel estatal, destaquemos las que se han realizado desde la Fundación Biodiversidad. En 2019 ha sido aprobado su plan de actuación, donde se ha previsto la gestión de proyectos por valor de 8,3 millones de euros, a los que hay que sumar 22,6 millones destinados desde tal Entidad a diversas convocatorias de ayudas y subvenciones (un 22% más que en 2018). El plan incluye el desarrollo de 34 proyectos, cuatro de ellos europeos, entre los que destacan el LIFE Shara, Mystic Seas II y LIFE IP INTEMARES, el mayor proyecto de conservación marina en Europa. En tal ámbito se resalta la submateria de gobernanza, precisamente para la gestión de los espacios marinos de la Red Natura 2000. En los que la transparencia y la participación se considera que son claves de éxito. Los proyectos de biodiversidad marina tienen asignados 700.000 € y para los proyectos de impulso a las acciones de adaptación al cambio climático se destinan 3 millones de euros. Con 1 millón de euros se cofinancian también partidas de las ONG privadas que desarrollan proyectos LIFE Naturaleza.

Se ha declarado también que 2019 había de ser un año clave para el fomento del activismo constructivo en España, punto este que se califica como básico para avanzar en la generación de una sociedad mejor preparada para la transición ecológica. También existen proyectos para fortalecer la adaptación al cambio climático y para incrementar la resiliencia en España y Portugal. Y ha quedado reforzado programa de voluntariado ambiental, la Plataforma de Custodia del Territorio y la Red Empreverde, que cuenta ya con más de 8.600 emprendedores que trabajan en el marco de la economía verde y azul. Destacamos de nuevo en 2019, como hicimos el año anterior, el Programa Empleaverde, que gestiona la Fundación Biodiversidad y cofinancia el Fondo Social Europeo. El programa se dirige a desempleados, emprendedores y trabajadores. Tiene previsto destinar 68 millones de euros hasta el año 2023 con el objetivo de apoyar a más de 50.000 personas y a 3.000 empresas y formar a 24.000 personas. En 2019 se han lanzado tres nuevas convocatorias, por un total de 10 millones de euros, que persiguen la creación de empresas verdes, mejorar la cualificación de personas trabajadoras y el intercambio de conocimiento con otros ecosistemas de emprendimiento europeos. Concretamente, desde la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica se han destinado 5,2 millones de euros para impulsar proyectos que fomenten el empleo y la economía verde y azul en el marco de la convocatoria de subvenciones 2019 de este Programa. Un total de 51 entidades desarrollarán 55

proyectos, que se dirigen a más de 5.100 personas, entre personas en situación de desempleo y emprendedoras pertenecientes a diferentes ámbitos de actuación, como la mitigación del cambio climático, la pesca y la acuicultura sostenible, el ahorro y la eficiencia energética o la gestión forestal sostenible. En la convocatoria de 2019 se hace hincapié en la gestión, mejora ambiental y eco-innovación en la industria o empresa, la reconversión industrial a actividades ambientalmente sostenibles y la lucha contra el despoblamiento en zonas rurales, en los sectores relacionados con la formación en economía azul y con la gestión de espacios marinos protegidos.

Analizada la web ministerial correspondiente al Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas, se comprueba que el conjunto de convocatorias del año 2019 relacionadas con el ámbito de este estudio ha sido muy diverso. Más allá de las señaladas en este capítulo (para actuaciones en favor de la protección de la red natura 2000, terrestre y marina, protección del urogallo, becas de formación, entre otros), destacan las convocatorias dirigidas a específicos colectivos. Así, la Resolución de 8 de julio de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de voluntariado en el marco del plan de sensibilización y voluntariado; pero también existen convocatorias, como se ha visto, que favorecen a colectivos como son los emprendedores, los desempleados, y quienes han de mejorar sus competencias profesionales en materia ambiental. Sin que puedan olvidarse las dirigidas a ONG, para la participación en la definición, propuesta y ejecución de políticas públicas de competencia estatal, ni las que tienen como destinatarios a sindicatos de trabajadores del sector medioambiental, y que se convocan para el desarrollo de sus actividades de colaboración y representación ante la Administración.

En materias conexas e integradas con aquella, cabe recordar, en primer lugar, la existencia de las correspondientes a convocatorias en las que se fomenta e impulsa la sostenibilidad pesquera y acuícola. En el ámbito de la agricultura, por ejemplo, observamos la aprobación del Real Decreto 217/2019, de 29 de marzo, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para abaratar a los agricultores el sobrecoste de la desalación y de la extracción de agua de pozos y de galerías para riego agrícola; En materia de energía nuclear, becas de formación para la especialización en Seguridad Nuclear y Protección Radiológica. Por lo que respecta a la actividad minera, las ayudas destinadas específicamente a cubrir costes excepcionales por el cierre de unidades de producción minera de carbón en 2019. Sin que podamos olvidar las múltiples iniciativas en el ámbito de vehículos y movilidad sostenible que analizamos en el apartado correspondiente.

En este breve repaso, quedan fuera de nuestro inventario las también relevantes iniciativas de fomento de actuaciones relacionadas con el medio ambiente y la sostenibilidad que tienen un componente internacional. Existen múltiples ejemplos también en 2019 de fomento que tienen que ver con organismos internacionales (véase por ejemplo como en el Consejo de Ministros de 29 de noviembre se ha decidido la contribución voluntaria al Convenio de Aarhus/UNEC sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, por un importe de 5.000 euros), o bien que favorecen a iniciativas a ejecutar en concretos Estados (como se verá, por ejemplo, en Ecuador y en Bolivia). Sin que se olvide tampoco la adopción de Planes Generales, como el III Plan África, que constituye una estrategia de política exterior. Tales iniciativas son, eventualmente, objeto de comentario específico, en los diversos subsectores analizados en este Observatorio.

- h) Finalmente, por lo que respecta a ayudas, premios y reconocimientos a entidades públicas, hay que subrayar en primer lugar respecto a las ayudas recibidas, que en 2019 ha variado por primera vez una dinámica tradicional, y es la de que no se ha recibido financiación europea para la protección del lince ibérico (Life+Iberlince), después de haber sido favorecido por tales ayudas durante 17 años. El programa comenzó en el año 2002 y su tercera fase finalizó el pasado diciembre 2018.

En cuanto a los premios, hay que anotar la convocatoria de los Premios Ministerio para la Transición Ecológica de la Semana Española de la Movilidad Sostenible (Premios SEMS 2019), que en esta ocasión se prevén en las modalidades de Ayuntamientos, Empresas y Entidades y Medios. Con ellos se reconoce el esfuerzo que realizan los ayuntamientos, empresas y organizaciones sociales para fomentar el cambio de hábitos de movilidad en las ciudades, a través del uso de modos de transporte más sostenibles. En la edición anterior, fueron ganadoras los municipios de Jaca y Granada.

Por lo que respecta a reconocimientos otorgados a esfuerzos municipales, debe apuntarse que desde la Fundación Forum ambiental, con el apoyo de MITECO, se ha hecho entrega en 2019 de los Premios Ciudad Sostenible, que han recaído en Granada (premio a la Ciudad más sostenible por el proyecto "Granada caminando hacia la sostenibilidad"). También han recibido distinciones el Ayuntamiento de Benidorm, en la categoría de agua; Cornellá y Almassora, en la categoría de educación ambiental; Antequera y Consejo Comarcal de Osona, en la categoría de energía; Palma de Mallorca y Cangas en la categoría de residuos; Donostia-San Sebastián, en la categoría de adaptación al cambio climático. Adicionalmente, se ha reconocido a SAV en la categoría de cooperación público-privada en Sevilla. Otro Premio ya clásico es

el que se otorga por el CONAMA a la Sostenibilidad de Pequeños y Medianos Municipios, que en 2019 ha recaído en Becerril de Campos, en Palencia (por un proyecto centrado en el ecoturismo astronómico). También lo ha obtenido Illescas (Toledo), al que se ha otorgado un galardón por la puesta en marcha de un polígono industrial construido con altos estándares de sostenibilidad.

2.2. UN APUNTE SOBRE LA ACCIÓN PÚBLICA EN LOS ÁMBITOS DE AGUAS, AIRE, COSTAS Y MEDIO MARINO, BIODIVERSIDAD, ESPACIOS NATURALES, RESIDUOS, Y SU PLANIFICACIÓN

2.2.1. Aguas

Si bien en 2018 el sector del agua lucía con especial intensidad las políticas públicas ambientales (resaltándose aspectos como el Pacto nacional del Agua, la necesidad de cumplir adecuadamente con la directiva marco y la futura elaboración de un Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización, DSEAR), en el año 2019 observamos cómo los productos finales que afloran de la actuación pública, siquiera aparentemente, descienden. Por comparación, por lo que respecta a los contenidos más punzantes abordados el año anterior, su contenido se difumina. Previsiblemente esto habrá de cambiar próximamente, no únicamente por la importancia del sector, sino también porque debe encararse con tiempo la planificación hidrológica del tercer ciclo (2021-2027), para la que deberán aprobarse nuevos planes de cuenca. También queda pendiente la adopción, para 2020 del mencionado Plan Nacional DSEAR, de especial importancia no solo en tanto que exigencia jurídica, sino también porque revisará y priorizará los programas de medidas incluidos en distintos planes hidrológicos. Todo ello sin perjuicio de que prosiga, por su utilidad, la participación de la Dirección General del Agua en la elaboración de normas europeas que nos serán de aplicación (desde el mes de marzo se está procediendo, bajo el que se denomina "Fitness check-DMA", a la evaluación de cuatro directivas fundamentales para la gestión del agua, entre ellas la directiva Marco, al objeto de simplificar y mejorar tanto las normas como su aplicación para el logro del buen estado de las aguas). Y sin que pueda olvidarse tampoco que la titular ministerial, como ha declarado, con acierto, durante el mes de septiembre 2019 en comparecencia en el Congreso de los Diputados (sobre planificación y gestión de actuaciones de prevención, mitigación y protección frente al riesgo de inundaciones en el actual contexto de cambio climático), que vistos los graves acontecimientos vividos en el año 2019, constituye una prioridad apostar decididamente por fortalecer la capacidad de anticipación, preparación e información con el fin de reducir la vulnerabilidad ante esos fenómenos.

Del año 2019 deben resaltarse, específicamente, algunos aspectos. En primer lugar, señalemos que se ha llevado a cabo, hasta julio 2019, una consulta pública relativa al proyecto de modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla el Título Preliminar y los títulos I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en materia del Registro de Aguas y en otros aspectos de gestión del dominio público hidráulico. En tal consulta se apunta que la modificación que se prevé acometer se centrará fundamentalmente en mejorar la normativa existente en diversas materias relacionadas con la implantación del Registro de Aguas y con otras fundamentalmente ubicadas en el Título II, Título III, Título IV, Título VII y disposiciones adicionales y transitorias asociadas, relacionadas sintéticamente con la administración y gestión del dominio público hidráulico. Así mismo, y en aras de conseguir la deseada seguridad jurídica, con esta iniciativa se pretenden actualizar ciertos artículos para que se adapten a legislación de procedimiento administrativo de las administraciones públicas.

También debe mencionarse, ahora respecto de las cuencas intercomunitarias, como consecuencia de la aplicación de la legislación aplicable al riesgo de inundaciones (Directiva 2007/60, sobre la evaluación y gestión de las inundaciones, transpuesta a la legislación española mediante el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio) que se ha adoptado la Resolución de 12 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se aprueba la revisión y actualización de la evaluación preliminar del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias.

Procedente de idéntica secretaria (y en este caso en el marco de lo dispuesto por las Directivas 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y Directiva 2000/60/CE, marco del agua) se dispone ahora de la Resolución de 6 de febrero de 2019, por la que se declaran zonas sensibles en las cuencas intercomunitarias. Y también se conocen durante este período de algunas iniciativas complementarias igualmente de interés; y entre ellas la licitación del seguimiento de la calidad de las aguas y el control adicional de las zonas protegidas en la Confederación Hidrográfica del Ebro. En este período se ha proseguido asimismo con el procedimiento de elaboración de la norma que designará las aguas continentales afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario en tales cuencas hidrográficas intercomunitarias, que ahora se ha sometido a información pública hasta finales de agosto. Afrontar decididamente un buen control de esta cuestión es algo que no debiera demorarse más. Otro aspecto debe significarse también, como es el que, pese a que no se haya completado, se avanza en la elaboración del que será el Real Decreto por el que se aprueban las Normas Técnicas de Seguridad para las Grandes Presas y sus Embalses. El proyecto fue sometido por segunda vez a

información pública (que finalizó el mes de octubre 2019) como consecuencia, fundamentalmente, de que su ámbito de aplicación se extenderá ahora no solamente a las presas clasificadas como "grandes presas", sino también al resto de presas. Por último, cabe mencionar, en este caso respecto de una específica cuenca, la del Segura, que ha debido prorrogarse hasta septiembre de 2019 la declaración de sequía, toda vez que la grave problemática que padece se ha extendido en el tiempo. El año que nos ocupa ha sido un año normal por lo que respecta a precipitaciones, pero también ha sido especialmente cálido. Y lo ha sido también en otoño, estación que ha sido catalogada, en España, como muy cálida. Todos los otoños de esta década han sido más cálidos de lo normal. Es resaltable también, en este mismo ámbito, que los indicadores reflejan una situación actual de sequía prolongada en otro lugar, en la parte occidental de la demarcación hidrográfica del Tajo. El ministerio afirma que aún con ello interpreta que jurídicamente se están cumpliendo los términos establecidos por el Convenio de Albufeira para la parte española de la demarcación. En este sentido reconoce que, aun dándose una situación excepcional, todavía no se dan las circunstancias necesarias para que se deban realizar aportaciones a la parte portuguesa del río desde la parte española.

También ha dejado una importante impronta la situación que debe acometerse para recuperar el Mar Menor. Como hacíamos saber en el OPAM 2019, a 31 de octubre de 2019, la ministra en funciones del MITECO, informó en la reunión del Consejo de Ministros sobre la marcha de las actuaciones urgentes recogidas en la hoja de ruta elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO) para lograr la recuperación integral de este espacio, vista la dramática degradación de la laguna, y también el episodio de eutrofización y muerte de especies sufrido el año anterior. Por lo que respecta a las actuaciones a llevar a cabo que se incardinan en las competencias Estatales, se explica que se prevé intensificar las medidas de refuerzo de la vigilancia y control de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) sobre el Dominio Público Hidráulico (y que contienen expedientes por uso privativo de aguas sin autorización, modificación del perímetro de riego, construcción de pozos e incumplimiento de la orden de clausura, control de vertidos no ajustados a derecho).

Anotemos además que, en este mismo periodo, en el norte del Estado, por medio de la Resolución de 18 de diciembre de 2019, se encomiendan diversas actividades en materia de dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco y del Cantábrico a aquella Comunidad Autónoma y a la Agencia Vasca del Agua. También ha sido creada el año de estudio una comisión bilateral (entre el MITECO y el Gobierno de Castilla-La Mancha) para analizar conjuntamente y de manera periódica la situación de las siete demarcaciones hidrográficas que afectan tal comunidad autónoma, adoptándose además el compromiso de incorporar a los municipios ribereños a la Comisión de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, de manera que tengan "una voz útil y eficaz".

Junto con tales aspectos, demos noticia además que ha sido aprobado el esperado plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de les Illes Balears, que incluye las cuencas íntegramente comprendidas en el ámbito territorial de esta Comunidad autónoma y que ha sido elaborado por la Administración Hidráulica autonómica. El nuevo plan se ha aprobado por Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero y ha sustituido al anteriormente vigente (Real Decreto 701/2015, de 17 de julio). De otro lado, se ha tenido conocimiento de que, por lo que respecta a la planificación de riesgo de inundación, no había podido cumplirse el plazo previsto en la legislación europea, respecto de Canarias, faltando todavía al finalizar 2019 que se culminase el procedimiento correspondiente a alguna de las Islas, como es el caso de Gomera. Como es sabido, la Comisión Europea inició procedimiento contra el Estado español ya en diciembre de 2015 por no haber completado ni publicado tales planes previstos en la Directiva 2007/60. Por sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea de 2 de abril de 2020, en el asunto C-384/19 se ha declarado el incumplimiento estatal.

El año 2019 la publicidad institucional del Gobierno ha puesto especial énfasis en el tema del consumo y buen uso del agua. También se ha destacado, en la celebración del día Mundial del Agua (22 de marzo), la importancia singular del agua dulce y la defensa de la gestión sostenible de tales recursos, ahora en el contexto del ODS6, con el objeto, como es sabido, de garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, haciéndose actualmente expresa referencia al derecho humano de acceso al agua potable y saneamiento, reconocido en 2010 por Naciones Unidas. En la programación de tal día Mundial ha colaborado "The Nature Conservancy" (TNC) y se ha circunscrito esta vez a las "Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua en España—retos y oportunidades". No puede olvidarse tampoco la celebración de la COP 25 en el mes de diciembre, que si la traemos ahora a colación es porque se insistió en que ganar la carrera climática significa adoptar una gestión del agua resistente al clima. Los impactos negativos que se experimentan más directamente, a través del agua, son innumerables e inequívocos: inundaciones, sequías, tormentas, aumento de las temperaturas y aumento del nivel del mar. Son aspectos todos ellos singularmente relevantes, además, porque los recursos hídricos son cada vez más variables, en parte debido a la crisis climática, lo que reduce la previsibilidad de la disponibilidad del recurso y la demanda de agua, y afecta a su calidad, sin olvidar también que amenaza el desarrollo sostenible.

A nivel económico financiero son diversas las asignaciones de las que dar noticia, más allá de que durante el periodo analizado, y con especial frecuencia, hayan habido de dedicarse cuantías significativas a la reparación de daños por temporales (por ejemplo tras asignar 11,4 millones de euros en septiembre, se deciden 46,6 millones de euros adicionales en diciembre por los

daños causados DANA en la Confederación Hidrográfica del Segura, y 3,9 en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Júcar). Son también de enjundia los importes que se destina a los servicios de mantenimiento, conservación y vigilancia de las presas de titularidad estatal.

Hemos podido observar cómo el 15 de noviembre el Consejo de Ministros ha autorizado la modificación del Convenio de Gestión Directa de ACUAES que se formalizó en 2014, con la incorporación de nuevas actuaciones que suponen una inversión de 526 millones de euros. Esta sociedad mercantil estatal se hace saber que acometerá de forma prioritaria proyectos de depuración y saneamiento en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León. Se trata, fundamentalmente, de efectuar actuaciones en sistemas de saneamiento (que es sabido que deben llevarse inexcusablemente a cabo y que además están siendo objeto de un procedimiento de infracción por parte de la Comisión Europea por incumplimiento de la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas).

Durante el año analizado es también remarcable la actividad de fomento. De ella se localizan variados exponentes tanto de ayudas a actuaciones a desarrollar en el interior del Estado como a otras que se ejecutan en el exterior. Así, respecto a las primeras, destaquemos que se ha aprobado el Real Decreto 735/2019, de 20 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para la financiación del funcionamiento de plantas potabilizadoras de agua situadas en su territorio (8.500.000 euros). Por lo que respecta al plano relativo a la cooperación internacional, apuntemos que se ha realizado una contribución al Fondo de Cooperación para Aguas y Saneamiento para financiar actuaciones dentro de la política de cooperación internacional para el desarrollo tendentes a promover y mejorar el acceso de los ciudadanos de los países de América Latina a los servicios de agua y saneamiento (cinco millones de euros durante el ejercicio 2019). Más adelante, el 19 de noviembre, se autorizó la contribución voluntaria a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura para la realización de actividades de la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua, por un importe de 40.000 euros. El MITECO participó en esta (CODIA), que constituye la principal plataforma de diálogo político y colaboración técnica en materia. También se decidió la contribución voluntaria al Secretariado de la Estrategia del Agua en el Mediterráneo Occidental, por un importe de 50.000 euros.

Por último, apuntemos que, de forma particular, el Estado de Ecuador ha sido especial destinatario de las ayudas en esta materia. El 12 de julio, desde el Consejo de Ministros se autoriza la concesión de un crédito a la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito, con cargo al

Fondo para la Promoción del Desarrollo, por un importe máximo de 40.000.000 de dólares estadounidenses. También se adopta un Acuerdo por el que se autoriza el pago de hasta 320.000 dólares estadounidenses al Banco Interamericano de Desarrollo, con cargo al Fondo para la Promoción del Desarrollo, por la preparación y supervisión del Programa cofinanciado con el crédito de hasta 40.000.000 de dólares estadounidenses concedido por dicho Fondo a la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito, Ecuador. También, respecto de Bolivia, son relevantes las siguientes decisiones. En el Consejo de Ministros de 15 de marzo 2019 se ha aprobado la concesión de un crédito al Estado Plurinacional de Bolivia con cargo al Fondo para la Promoción del Desarrollo, por un importe máximo de 30.000.000 de dólares estadounidenses. Con él se financia el "Programa de Gestión Integral de Agua en Áreas Urbanas". También ha autorizado el pago de hasta 265.000 dólares estadounidenses al Banco Interamericano de Desarrollo, con cargo al Fondo para la Promoción del Desarrollo, por el seguimiento y supervisión del Programa cofinanciado con el crédito de hasta 30.000.000 de dólares estadounidenses concedido por dicho Fondo al Estado de Bolivia.

2.2.2. Aire

Por lo que respecta al medio atmosférico, destaca la aprobación el 27 de septiembre de 2019 del Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA). La obligación de elaborar este PNCCA deriva de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos ("Directiva de Techos), que fue incorporada al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos. La mencionada Directiva (en su Anexo II) establece para los Estados Miembros los compromisos de reducción de emisiones antropogénicas de dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), amoníaco (NH₃), y partículas finas (PM_{2,5}) para el período de años comprendido entre 2020 y 2029 y a partir del año 2030. Para España los porcentajes de reducción en 2030 (con respecto al año 2005) son de un 88% para el dióxido de azufre (SO₂); un 62% para el óxido de nitrógeno, un 39% para compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), un 16% para el amoníaco (NH₃) y un 50% para partículas finas (PM_{2,5}).

En este sentido, el Plan propone un buen número de medidas (57) que afectan a ocho paquetes sectoriales (mix energético, transporte, industria, eficiencia energética en industria manufacturera y en el sector residencial y comercial, generación y gestión de residuos, agricultura y ganadería) y a cinco destinados a mejorar la situación a futuro de los compuestos orgánicos

volátiles). Estas medidas se pretenden sinérgicas con las previstas en el PNIEC 2021-2030. De acuerdo con las previsiones del PNCCA, su aplicación debería permitir alcanzar en 2020 los objetivos de reducción de todos los contaminantes. Sin embargo, para el horizonte 2030 se cumplirían los objetivos relativos a cuatro contaminantes (SO₂, NO_x, NH₃ y PM_{2,5}), aunque no para compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM).

Anotemos, asimismo, que el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 29 de marzo de 2019, tomó conocimiento de los ajustes adoptados en la trigésima reunión de las Partes del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, que tuvo lugar en Quito entre el 5 y el 9 de noviembre de 2018. En la mencionada Reunión de las Partes se adoptó la Decisión XXX/2, relativa a los Ajustes que afectan a las sustancias recogidas en el Grupo 1 del Anexo C del Protocolo, para las Partes que no operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5. En concreto, el ajuste aprobado extiende hasta 2030 la posibilidad de seguir utilizando gases hidrofluorcarbonados (HCFC) a tres nuevos supuestos (adicionales al de aparatos de refrigeración): el mantenimiento de equipos de extinción de incendios y protección contra incendios existentes el 1º de enero de 2020; las aplicaciones de disolventes en la fabricación de motores de cohetes; y las aplicaciones de aerosoles médicos para vía tópica, dirigidos al tratamiento especializado de quemaduras.

2.2.3. Costas y medio marino

La trascendencia de los retos que deben afrontarse en el litoral y medio marino imanta las actuaciones públicas del año que nos ocupa, aunque los instrumentos jurídicos que nos conciernen en este estudio sean de menor calado que los que anunciamos el año anterior.

Comenzamos, como es habitual, atendiendo a cuáles han sido, a nuestro entender, las actuaciones públicas más significativas correspondientes a las costas y proseguimos con aquellas que corresponden al medio marino. En la parte final, hacemos referencia a actividad de fomento, aspectos económico-financieros.

- a) Entrando ya a grandes trazos a ofrecer información relevante sobre la costa y la protección del litoral, avancemos que la prórroga de los presupuestos del Estado para 2019 ha supuesto la asignación de 58 millones de euros a destinar a infraestructuras costeras con el fin de defender la integridad del medio litoral, garantizar su uso y disfrute público. Pese a que, con el paso del tiempo, se vislumbren algunos avances en las partidas correspondientes su protección, tal como han remarcado desde asociaciones ecologistas, todavía el 81,2% de este presupuesto se destina a paseos marítimos y arena de playas mientras que el restante 18,8% se dirige a la protección costera.

El binomio costa y cambio climático, se ha consolidado. Durante este año se ha insistido que el calentamiento global afecta especialmente el litoral español. Es este un punto que afectará expresamente, como no puede ser de otro modo, la elaboración y modificación futura de la legislación de costas y también la de cambio climático estatal y que ha persistido especialmente en la celebración de la COP25 en diciembre 2019. Desde el ministerio se subraya la necesidad de proceder a un cambio de rumbo y conducirlo hacia unas políticas de prevención y anticipación de los impactos, puesto que no puede olvidarse, como ha señalado la ministra del MITECO, que "España mira al mar" y que dispone de amplias áreas de protección. Se apunta que, en desarrollo de la estrategia de protección del litoral, ya se va adaptando la dinámica de otorgamiento de los aprovechamientos a los diagnósticos que se proveen en cuanto a impactos de cambio climático. Eso es algo sobre lo que ha de perseverarse a medida que pase el tiempo. De otro lado, apuntemos que la Presidencia Chilena de la COP25 ha instado para que tal la COP fuese azul, en referencia a la relación de clima y océano, "fuente de vida, riqueza, energía", remarcándose de este modo que constituye una oportunidad única de hacer visibles las sinergias y beneficios mutuos que puede tener la integración de las políticas de biodiversidad, clima y economía azul. También, un espacio para trabajar juntos en algo que será un eje fundamental de la acción de la comunidad internacional en 2020.

Durante 2019, y más si cabe con motivo de la aprobación de la que se conoce como la directiva de plásticos (Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019), se ha subrayado la importancia de las tareas encaminadas a afrontar este otro reto importante que se afronta en el litoral (y en el mar), como es el de la prevención y solución a la contaminación padecida por plástico. También observamos que el Ministerio trabaja con el sector turístico y con Ayuntamientos en nuevas medidas para actuar frente a las basuras marinas en las playas. El sector turístico, como recuerda el secretario de Estado en este punto, es para el estado español del todo esencial, toda vez que más del setenta por ciento está sustentándose sobre la oferta de sol y playa. Y ello tiene su impacto económico. Si hace una década la inversión anual que los Presupuestos Generales destinaba a la reposición de arena en las playas en los 10.000 kilómetros del litoral oscilaba entre el millón y los dos millones de euros, se observa como en la actualidad esa partida alcanza ya los cuarenta millones.

En el ámbito jurídico, por lo que respecta estrictamente a nivel de aprobación o progreso en la elaboración instrumentos normativos, apuntemos que durante este año 2019 se localizan algunas iniciativas puntuales interesantes que se han sometido a consulta o información pública.

No puede faltar aquí, de nuevo, una alusión puntual al régimen jurídico general aplicable a las costas. Decíamos en la anterior edición que "deberá

esperarse al año 2019, en su caso, para que se produzca la modificación del Reglamento General de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre). Pues bien, puesto que en 2019 tal modificación no se ha aprobado, el comentario a la norma debe posponerse, en su caso, a una posterior edición de este Observatorio. De todos modos, a nadie se le escapa que tanto esta modificación del Reglamento general de Costas como la que eventualmente se pretenda sobre la Ley de Costas, genera invariablemente un intenso revuelo. Este año 2019 no ha sido la excepción.

Sí que se ha avanzado en la protección del Mar menor y su entorno. Si el año anterior nos referíamos a los trabajos sobre la "Estrategia de Gestión integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su entorno, este año se constata como las actuaciones han proseguido. Si la Comunidad Autónoma había aprobado en 2018 la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, este año ha ofrecido un nuevo instrumento, el Decreto-Ley n.º 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor. Por lo que respecta al Estado, el Ministerio para la Transición Ecológica ha dado cuenta de la actualización del informe sobre la marcha de las actuaciones urgentes competencia del Estado recogidas en la hoja de ruta para lograr la recuperación integral del Mar Menor. Entre ellas, recoge el avance en las medidas que refuerzan la vigilancia y control de la Confederación Hidrográfica del Segura sobre el Dominio Público Hidráulico y en el control de vertidos. Por su parte, la Dirección general de Sostenibilidad de la Costa y del Mar está finalizando allí la ejecución del Plan de protección de borde litoral del Mar Menor y se han incoado diversos expedientes sancionadores a Ayuntamiento por no haber atendido al requerimiento de retirada o legalización de las ocupaciones.

También ha de referirse que ha comenzado la andadura de dos nuevas iniciativas que se han sometido a consulta pública durante 2019. En primer lugar, el Proyecto de Real Decreto por el que se amplía el Área Marina Protegida "El Cachucho" y por el que se aprueba la actualización del plan de gestión de este espacio cántabro (en consulta pública hasta 22 de febrero de 2019). En segundo, debe atenderse especialmente al proyecto de Orden Ministerial por la que se actualizan los planes de gestión de 24 Zonas Especiales de Conservación (ZEC) de competencia de la Administración General del Estado (AGE) en la demarcación marina canaria (en consulta pública hasta 5 de abril 2019), mediante los que se pretende actualizar los planes de gestión de 24 espacios marinos designados como Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y bajo la competencia del MITECO.

No parece que hayan prosperado todavía las iniciativas normativas que reseñábamos el año anterior con respecto a la aprobación de planes de gestión de 39 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de competencia de la

Administración General del Estado (AGE) en el medio marino; o la declaración como ZEC nueve LIC y la aprobación de sus planes de gestión y de ZEPA en el Mediterráneo español.

Atendamos, a continuación, a concretas actuaciones en la costa. Aquí, también este año, los sucesivos episodios de temporales que azotaron las costas españolas provocaron graves daños en diversos puntos del dominio público marítimo terrestre y reclamaron la realización de múltiples actuaciones. En este sentido, por ejemplo, se dictó el Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas, donde se recogen actuaciones por importe de 62,3 millones de euros para restaurar (entre otros) el dominio público marítimo terrestre en el litoral correspondiente (para la restauración y demás obras que aseguren la integridad y adecuada conservación del dominio público marítimo terrestre, sostenibilidad de la costa y mitigar los efectos de futuros temporales y galernas. b) para la protección y conservación de los elementos que integran el dominio público marítimo terrestre, en particular, adecuación sostenible de playas y arenales, sistemas dunares y humedales litorales, recuperación y regeneración de los mismos, con especial atención a las zonas incluidas en la Red Natura 2000, así como realización, supervisión y control de estudios, proyectos y obras en la costa. c) y para la reparación y restauración de estructuras dañadas en el litoral, como paseos marítimos, accesos al dominio público, muros, etc.). Estas actuaciones se declaran exentas de completar el procedimiento previo de evaluación ambiental. También el 13 de diciembre el Consejo de Ministros ha tomado razón de la Resolución del Secretario de Estado de Medio Ambiente de 9 de octubre de 2019, por la que se declararon de emergencia las obras para reparar los daños causados en las infraestructuras de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, por la depresión aislada en niveles altos (DANA) que alcanzó a la península el pasado mes de septiembre y que afectó a instalaciones localizadas en las provincias de Murcia, Alicante y Albacete. Estas actuaciones de emergencia han alcanzado un importe global de hasta 7.135.000 euros. También durante 2019 ha habido de regenerarse las playas de S'Illot, Canyamel y S'Estanyol (englobadas en las obras de emergencia para la reparación de los daños causados por las riadas de octubre de 2018 en la provincia de Mallorca, Illes Balears). Ha sido también decidido, por Acuerdo de Consejo de Ministros, que se declaran excluidas del trámite de evaluación ambiental inicial). Sin que puedan olvidarse tampoco las actuaciones que también se llevaron a cabo en enero y febrero de 2019, por importe global de 691.000 euros, en las costas de las provincias de Almería, Asturias, Cádiz y Guipúzcoa.

Debe proseguirse este punto recordando también que durante 2019 se han realizado algunas reservas en bienes de dominio público marítimo-terrestre. Por ejemplo, se ha ampliado en enero de 2019 la correspondiente la ejecución

de las obras del "Proyecto de Autovía del Agua, tramo Cicero-Colindres", fundamentada en el hecho de evitar atravesar un humedal totalmente cubierto por una lámina de agua permanente, minimizando así la superficie de afección al dominio público marítimo-terrestre.

- b) Junto a la protección del litoral nos referimos a continuación a la política y actuaciones más relevantes respecto del medio marino. Durante el año que nos ocupa constatamos que ha proseguido en la labor de las que son las líneas prioritarias de actuación del Ministerio para la Transición Ecológica. También ha sido especialmente abundante la referencia al cambio climático, toda vez que el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) ha considerado al Mar Mediterráneo como una de las regiones más vulnerables al calentamiento global y su biodiversidad es también una de las más amenazadas a nivel mundial. Se ha explicitado por la titular del departamento ministerial que en un futuro deben realizarse actuaciones preventivas y proactivas, y que deben reforzarse las soluciones basadas en la naturaleza. Así será posible crear círculos virtuosos en adaptación y resiliencia de zonas costeras, de tal manera que el Mar Mediterráneo debe pasar de víctima a solución al cambio climático.

b1) Comencemos con el ámbito internacional. Así, en primer lugar, observamos como el año 2019 ha sido también de especial interés por la asistencia y diversos compromisos adoptados en la sexta edición de la Conferencia internacional "Our Ocean", celebrada en Oslo (Noruega). Se reunió a líderes de gobiernos, empresas, sociedad civil e instituciones de investigación para compartir experiencias, identificar soluciones y comprometerse a la acción por unos océanos limpios, saludables y que produzcan beneficios. Estos compromisos se circunscriben en seis ámbitos de acción (zonas marinas protegidas, cambio climático, pesca sostenible, lucha contra la contaminación marina, economía azul sostenible y seguridad marítima).

También sumando ese enfoque y perspectiva compartido de carácter internacional, no puede olvidarse la existencia del Plan de Acción para el Mediterráneo del Programa de la ONU para el Medio Ambiente, que indudablemente tendrá su reflejo a nivel interno. Pues bien, durante 2019 se ha preconizado que las acciones del Convenio de Barcelona comporten que los 22 países firmantes se comprometan con la protección de las zonas costeras, áreas protegidas y con la disminución de las emisiones de dióxido de azufre de los barcos.

Asimismo, debe darse cuenta de la reunión COP21 del Convenio para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo celebrado en

Nápoles, Italia. Constituye un foro internacional, en el marco de Naciones Unidas, cuyo objetivo es la protección del medio ambiente mediterráneo y su zona costera y promover el desarrollo sostenible. Son partes contratantes todos los países costeros del Mediterráneo y la Unión Europea. En este caso, anotemos que en la reunión fue aprobada formalmente la inclusión del área marina protegida "Corredor de Migración de Cetáceos del Mediterráneo" en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Interés para el Mediterráneo (Lista ZEPIM). También, la hoja de ruta para la futura declaración del Mediterráneo como zona de control de emisiones de azufre (SECA por sus siglas en inglés), con vistas a su presentación ante la Organización Marítima Internacional en abril de 2022. La representación española ha reafirmado en la reunión el compromiso de España con el Convenio de Barcelona para la Protección del Mediterráneo y su zona costera remarcando que constituye uno de los países mediterráneos cuyas aguas gozan de mayor superficie protegida. Ha resaltado también la conexión con la Agenda 2030 y el ODS 14 y su relación con el cambio climático, la lucha contra la contaminación y las basuras marinas, y la necesidad regional de establecer una red completa y coherente de Áreas Marinas Protegidas y de identificar y conservar especies vulnerables.

Igualmente de interés ha resultado ser, durante el mes de agosto, la tercera ronda de negociación, entre 193 estados miembro Naciones Unidas, para alcanzar un nuevo convenio para la protección y uso sostenible de los océanos a finales de 2020 (Convenio sobre Biodiversidad más allá de las fronteras nacionales, conocido como *Biodiversity Beyond National Jurisdiction*, BBNJ). El texto, que incidiría sobre dos terceras partes de los océanos, se elabora en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). Durante 2019 se ha avanzado en cuestiones como el establecimiento de áreas de protección marina, el acceso a los recursos genéticos marinos, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina, o la evaluación de impacto ambiental en aguas internacionales. Se trata de un instrumento jurídico que será relevante para España, un país con una gran tradición marítima y pesquera, y cuyas aguas albergan la mayor biodiversidad marina de Europa.

b2) Dirigiendo nuestra atención a instrumentos concretos adoptados a nivel interno, se evidencia que existen en este período, en primer lugar, instrumentos normativos que ahondan particularmente en aspectos de ordenación y planificación marina de tal modo que sea compatible con la preservación de la biodiversidad (estrategias marinas), Y se localizan también otros, como se verá a continuación, que persiguen garantizar la protección de espacios marinos; Por último, se hará referencia a otros que se encuentran más decididamente dirigidos a la potenciación del denominado *Blue Growth* (crecimiento azul).

Respecto, en primer lugar, a las estrategias marinas, apuntábamos en la edición anterior, que se había procedido a la aprobación del Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban cinco estrategias marinas, es decir, aquellos concretos instrumentos de planificación que constituyen, como es sabido, el marco general o la principal herramienta de planificación a la que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino, para protegerlo y preservarlo. Quedaba pendiente para 2019, la regulación de los trámites de autorización de actividades humanas en el mar para que sean compatibles con los objetivos de conservación de las estrategias marinas. Pues bien, ése ha sido precisamente el objeto del Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero. Allí se regulan los informes de compatibilidad, preceptivos y vinculantes, que emitirá el MITECO (para determinadas actividades) y se establecen los criterios de compatibilidad con los objetivos de conservación marcados para cada una de las cinco estrategias marinas de España (una para cada una de las demarcaciones marinas: noratlántica, sudatlántica, del Estrecho y Alborán, levantino-balear y canaria). Si las actuaciones afectan directa o indirectamente a espacios marinos protegidos de competencia estatal, el informe de compatibilidad tendrá en cuenta los valores protegidos presentes en esos espacios, los planes de gestión de los mismos y la normativa específica que los regule. Cuando la actuación se desee emprender sobre espacios naturales protegidos de gestión autonómica, se afirma que el informe ponderará lo indicado en el informe previo de la administración autonómica competente.

Pese a que tal norma afecta, entre otros, a los dragados y vertidos al mar, parece todavía estar pendiente otra pieza jurídica, la norma que ha de aprobar las Directrices para la caracterización del material dragado y su reubicación en aguas del dominio público marítimo-terrestre, cuya tramitación comenzó hace un par de años y se sometió a consulta pública hasta enero del año 2018. Es este un aspecto nada desdeñable. Obsérvese, por solo poner un ejemplo, que en 2019 y para el puerto de Huelva ya se prevé que habrá una actuación en materia de dragados de la ría de unos 500.000 metros cúbicos anuales, y que se prolongará durante cuatro años.

También decíamos en el informe de 2018, que habían de comenzar los trabajos de inicio del Segundo ciclo de las Estrategias Marinas de España. Respecto de tal cuestión, observamos como en Consejo de Ministros de 7 de junio fue adoptado el acuerdo por el que se aprueban los objetivos ambientales del segundo ciclo de las estrategias marinas españolas, objetivos que deberán guiar el desarrollo de los programas de medidas, que tienen que estar actualizados en 2021. Esta actualización de los objetivos ambientales se ha realizado sobre la base de la revisión y mejora de los objetivos del primer ciclo, adaptándolos a los resultados de la evaluación del estado del medio marino, y añadiendo indicadores nuevos para su evaluación o adaptándose los que ya

existían. Los objetivos aprobados todo parece indicar que son más ambiciosos, concretos y mensurables que los del primer ciclo. Y entre muchos otros participantes, se hace saber que han sido consultadas las comunidades autónomas con litoral, al Consejo Asesor de Medio Ambiente y a los Organismos Públicos de Investigación pertinentes.

También, se ha garantizado la consulta, hasta 22 de febrero de 2019, en aplicación concreta de las estrategias marinas, de la "Evaluación del estado de los mamíferos marinos, aves y reptiles, así como de las presiones que les afectan. Actualización de la definición de Buen Estado Ambiental y de los objetivos ambientales para mejorar la coherencia en la subregión Macaronésica". Se trata de un proyecto en el que colaboran las autoridades competentes de España (en Canarias) y Portugal (en Azores y Madeira). El objetivo de este es el diseño y la implementación de programas piloto comunes de seguimiento, los cuales fueron diseñados en un proyecto anterior (MISTIC SEAS) para la subregión Macaronésica. Esta subregión incluye la demarcación marina canaria, así como las aguas marinas entorno a los archipiélagos de Azores y Madeira. Señalemos que el proyecto contiene, por primera vez, una evaluación conjunta de las poblaciones de mamíferos marinos, aves y reptiles marinos en la subregión marina de Macaronesia, y que en la misma han participado expertos de los tres archipiélagos.

Atendamos en segundo lugar, a continuación, a los instrumentos que persiguen garantizar la protección de espacios marinos; Aquí, si en el año 2018 destacábamos también que comenzaban a sentarse las bases para disponer de una Estrategia de gobernanza para la Red Natura 2000 marina, respecto de 2019 hemos de apuntar que ha continuado esa labor, con participación de 550 entidades, entre ellas representantes de varias comunidades autónomas. También se está todavía a la espera de que pueda aprobarse en un futuro el plan al que aludíamos en el OPAM precedente (Plan director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE)), sobre el que se han llevado a cabo intensos procesos participativos así como como de las estrategias de capacitación y gobernanza, que establecerán los mecanismos para avanzar hacia modelos más integradores y participativos en la gestión de los espacios marinos protegidos.

Pero sí 2019 luce con especial intensidad, es por la voluntad de proteger determinadas zonas. En primer lugar, porque se ha continuado trabajando en la ampliación del Área Marina Protegida "El Cachucho" y sobre la actualización de su plan de gestión. Constituye la primera área marina protegida española. Anotemos que en 2019 se ha abierto hasta 22 de febrero 2019 la consulta pública sobre el Proyecto de Real Decreto que habrá de regularlas.

Igualmente merece resaltarse el compromiso adoptado en octubre de 2019, en el marco de la Conferencia internacional "Our Ocean" en Oslo, antes referida, relativo a la creación de 9 áreas marinas protegidas antes de 2024, que se sumarán a las cien de competencia estatal que ya existen (y que suponen una superficie protegida de unos 12 millones de hectáreas, equivalente a más del 12% de los mares bajo competencia estatal). Estas nuevas áreas se declararán fundamentándose en la existencia hábitats y especies marinas de valor excepcional. Las nuevas áreas serán: los bancos y gargantas del Mar de Alborán; el oeste del Estrecho de Gibraltar; este del LIC "Espacio marino del oriente y sur de Lanzarote y Fuerteventura"; Estrecho de Gibraltar; Islas Chafarinas; costa central catalana; los montes submarinos del sur del Canal de Mallorca; el sistema de cañones submarinos desde Cabo Tiñoso hasta Cabo de Palos, y el sistema de cañones tributarios de Cap Bretón. Asimismo se alude a que se efectuará una inversión de 25 millones de euros en los próximos cuatro años, que se pretende dedicar exclusivamente a incrementar el conocimiento científicos de tales mares. Anotemos otro aspecto colateral y es el de que durante 2019 se ha hecho saber también que se desea crear nueva Reserva Marina, de Interés Pesquero, la de Sa Dragonera, en Baleares.

Otro compromiso a futuro debe apuntarse, para finalizar este apartado. Desde la Oficina Española de Cambio Climático se hace saber que va a realizar un análisis de la vulnerabilidad al cambio climático de hábitats y especies marinos en cinco zonas marinas protegidas, donde se desarrollarán proyectos piloto sobre medidas de adaptación al cambio climático.

- Debe atenderse también al denominado Crecimiento azul o *Blue Growth*. Respecto del año 2019, no se observan tantas innovaciones como creíamos que el año analizado afloraría. Si que debe apuntarse que en el mes de mayo la Comisión Europea, coincidiendo con la celebración del Día Marítimo Europeo que tuvo lugar en Lisboa, ha publicado la segunda edición del informe "*Blue Economy*", que pretende mostrar el tamaño e impacto de la Economía Azul en la Unión Europea. Según el informe, en términos absolutos, España se sitúa entre los cinco países que más contribuyen a la Economía Azul de la UE (junto con Reino Unido, Alemania, Francia e Italia). Se persigue, con esta estrategia, el crecimiento sostenible de los sectores marino y marítimo, considerándose que estamos ante un motor de crecimiento y de innovación al que debe atenderse sin demora. Resaltemos también que de forma directa o indirectamente relacionada con el *Blue Growth* se encuentra la actividad desarrollada durante 2019 en el sector o política de pesca. Son las actuaciones que potencian que la pesca sea más sostenible y que incentivan la innovación y de la investigación científica en tal sector.

- c) Contribuciones. Durante 2019, analizados los acuerdos de Consejo de Ministros, se ha llevado una actividad de fomento bastante similar a los años precedentes. Ponemos como ejemplo el Real Decreto 474/2019, de 2 de agosto, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Asociación de Educación Ambiental y del Consumidor (ADEAC) para financiar la campaña anual 2019 de Banderas Azules (35.000 euros, como el año anterior).

Sí que desean resaltar, de forma complementaria a los años anteriores, los siguientes aspectos.

En primer lugar, que también es relevante el monto de contribuciones voluntarias que en ocasiones no se reflejan en el Observatorio y que realizan desde otras entidades públicas. Así por ejemplo, el organismo autónomo Parques Nacionales (a la luz de lo que se dispone en BOE 26.09.2019) ha procedido al aportar la cuota anual de la organización de gestores de áreas marinas del mediterráneo MEDPAN; también ha facilitado a la UNESCO un importe de 50.000€ para el apoyo de actuaciones en reservas de la biosfera de Iberoamérica y el Caribe (Red IberoMaB), con el objetivo de potenciar el conocimiento de los valores y servicios ambientales de las reservas de biosfera Iberoamericanas entre la población local; Id. con relación a la UNESCO (aportando 50.000 € para apoyar a la Sede de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera Islas y Zonas Costeras de Menorca (España). De otro lado, autorizado por el Consejo de Ministros, el Instituto Español de Oceanografía ha abonado contribuciones a instituciones internacionales por un importe total de 169.750 euros (Comisión Científica del Mediterráneo (CIESM): 111.000 euros; Organización Europea de Pesquerías e Investigación en Acuicultura (EFARO): 3.600 euros; Consejo Marino Europeo (ESF-MB): 12.000 euros; Centro Europeo de Información sobre Ciencia y Tecnología Marina (EurOcean): 7.500 euros; Sistema Europeo de Observación Global (EuroGOODS): 10.000 euros; Alianza para la Observación Global de los Océanos (POGO): 8.650 euros; Plataforma Tecnológica Europea de Tecnología e Innovación en Acuicultura (EATIP): 12.000 euros; Red Europea de Investigación Marina (EuroMarine): 5.000 euros.

Es relevante subrayar, por último, que en la sexta edición de la Conferencia internacional "*Our Ocean*", celebrada en Oslo (Noruega), España se ha comprometido a realizar una inversión de 25 millones de euros en los próximos 4 años para el seguimiento del estado ambiental del medio marino y de las áreas marinas protegidas (mediante el Instituto Español de Oceanografía). Se realizarán campañas oceanográficas y de investigación, que permitirán aumentar notablemente el conocimiento científico de nuestros mares. Se destinará una inversión de 1 millón de euros para estudios

relacionados con las colisiones de buques con cetáceos, en las zonas críticas de Canarias y Baleares. España donará 40.000 euros al Fondo MedFund para la financiación de áreas marinas protegidas en el Mediterráneo. En materia de crecimiento azul (través de la Fundación Biodiversidad) se abordará la financiación de 150 proyectos en los dos próximos años para la conservación de la biodiversidad marina, la sostenibilidad ambiental del sector pesquero, y la adaptación al cambio climático en espacios marinos protegidos por un importe total de 8 millones de euros. También se desarrollará un programa de ciencia ciudadana marina con más de 2.000 participantes en los dos primeros años. Se movilizarán más de 12.000 voluntarios en actuaciones de restauración de espacios marinos en los próximos años. Y se formará, al menos a 1.500 técnicos y funcionarios sobre la gestión de áreas marinas protegidas en los dos próximos años. Estas acciones también se desarrollarán a través de la Fundación Biodiversidad.

2.2.4. Biodiversidad, espacios y especies protegidas

La actuación del Estado presenta, como es de esperar, algunas iniciativas de especial interés en este subsector. Para exponerlas, y como es habitual, atenderemos, separadamente, a algunos aspectos generales relativos a la biodiversidad, para a continuación exponer los instrumentos adoptados durante 2019 que lucen con más intensidad y que tienen que ver con la protección de espacios y con la protección de especies. Se realizarán asimismo algunas referencias a aspectos económicos y presupuestarios.

- a) Apuntemos de forma preliminar que se han echado en falta que culminasen algunas iniciativas que se gestaron en 2018 y que parecía que tenían que alcanzarse durante 2019. Nos referimos al hecho de que durante 2018 se reconocía la necesidad, por ejemplo, de proteger los polinizadores. Pues bien, durante 2019 se dispone ya de un Borrador del Plan de Acción Nacional para su conservación que persigue contemplar los compromisos y acuerdos establecidos en el ámbito internacional y que recoja las líneas y prioridades de la Iniciativa UE al efecto. Se observa que se ha sometido a participación pública hasta 5 de abril de 2019 y, por tanto, durante el período analizado se espera que pueda ultimarse su aprobación. De otro lado, también durante 2018 se insistió en que España contaría en breve con una Estrategia Estatal de Infraestructura verde, cuyo fin había y ha de ser asegurar la conectividad y restauración ecológicas. Constatamos en tal sentido que también durante 2019 se ha dispuesto del Borrador de la que se denomina Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas y que se ha sometido a asimismo a información

pública hasta finales de junio. Y en la Conferencia sectorial de medio ambiente también se le ha dado luz verde. A partir de este documento ha de tenerse en cuenta que cada comunidad autónoma desarrollará, en un plazo de 3 años desde la aprobación final de la Estrategia, sus propias estrategias, tomando como referencia las metas y líneas de actuación de la de carácter estatal y añadiendo aquellas acciones que consideren oportunas para su consecución.

Insistíamos, asimismo, en 2018, respecto a la visión pública que comenzaba a asentarse en el sentido de que la conservación de la naturaleza constituye un instrumento que ayuda a revertir la despoblación rural, que contribuye a la equidad social y que genera emprendimiento y empleo de calidad en los entornos rurales. Si bien en 2019 no han visto la luz sobresaliente iniciativas al respecto, como comentaremos en posterior edición del Observatorio, el año 2020 se ha estrenado en el seno de la nueva configuración ministerial, con una nueva Secretaría General para el Reto Demográfico, de la que depende una Dirección General que se centra precisamente en Políticas contra la Despoblación.

- b) El año analizado ha aflorado la adopción de algunas normas jurídicas y decisiones que inciden sobre espacios que son objeto de protección especial, tanto terrestres como marítimos.

Por lo que respecta al ámbito internacional, en febrero 2019, el Consejo de Ministros ha aprobado un Acuerdo por el que se toma conocimiento de las Medidas del Tratado Antártico aprobadas en la XLI Reunión Consultiva del Tratado Antártico. En tal reunión, celebrada en Buenos Aires entre el 13 y el 18 de mayo de 2018, se aprobaron seis de ellas, en aplicación del referido Protocolo, que en la práctica comportan que se designan seis nuevas Zonas Antárticas de Especial Protección (ZAEP).

También han sido aprobadas por el Gobierno, respecto al Plan de Acción del Mediterráneo, unas enmiendas al Anexo II del Protocolo de 10 de junio de 1995 sobre Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo. En tal anexo es donde aparece la Lista de especies en peligro o amenazadas, que debe actualizarse periódicamente atendiendo a la evolución de las condiciones de conservación. Pues bien, la modificación de que damos cuenta ahora consiste en la incorporación a dicho Anexo de cuatro nuevas especies de antozoos que se encuentran en regresión (corales y gorgonias).

Por último, anotemos que se ha renovado el acuerdo con la UNESCO para continuar albergando en el territorio español el centro internacional de Reservas de la Biosfera Mediterráneas. Como se conoce España es el primer

país del mundo en número de estos espacios, con un total de 52 Reservas de la Biosfera, que cubren diversos ecosistemas y paisajes característicos de España. Los 52 espacios españoles que ostentan este galardón de la UNESCO ocupan una superficie en torno al 12% de la superficie total de España, con unos 6,2 millones de hectáreas.

Ya en el plano interno, debe anotarse que se ha procedido, por decisión de Consejo de Ministros de febrero 2019, a la ampliación de los límites del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, creado por Ley 14/1991, de 29 de abril, que incluye terrenos emergidos y una zona marítima circundante, y que ahora se complementa con espacios marinos colindantes. Se incorporan aguas marinas cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado. La superficie total del Parque se fija ahora en 90.800,52 ha. Durante 2019 ha destacado también la importante participación que se ha llevado a cabo para actualizar los planes de gestión de 24 Zonas Especiales de Conservación marinas de las islas Canarias. También se dispone ya del esperado Plan rector de uso y gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Isla Atlánticas de Galicia. Queda pendiente para 2020 la aprobación de tal tipo de plan correspondiente a la Sierra de Guadarrama. Y demos conocimiento de que han resultado de particular interés, además, la celebración de unas jornadas coincidentes con el 50 aniversario de la declaración del Parque Nacional de Doñana. En ellas se han analizado los efectos del cambio climático y los usos del territorio en el sistema hidrológico de tal espacio protegido, así como en los usos tradicionales que se llevan a cabo en el entorno del Parque.

También se ha aprobado por Consejo de ministros, el 29 de marzo, el Plan de Protección Medioambiental del bosque de La Herrería, lugar significativo que forma parte de los Reales Sitios que gestiona el Patrimonio Nacional. Este bosque se encuentra dentro de la Red Natura 2000. El Patrimonio Nacional, como administración competente, es quien adopta las medidas apropiadas o instrumentos de gestión, para evitar el deterioro de los hábitats naturales y del hábitat de las especies que contiene.

- c) Pasando a continuación a resaltar las innovaciones que deben reportarse con relación a la protección de especies, debe comenzarse apuntando que los instrumentos jurídicos más significativos realizados durante el año 2019 son tres, uno de carácter internacional y dos de ámbito interno. En primer lugar subrayemos que el 21 de junio de 2019 el Gobierno del Estado ha aprobado un Acuerdo por el que se toma conocimiento de la entrada en vigor de las Enmiendas al Anexo del Convenio Internacional para la Regulación de la Pesca de la Ballena, adoptadas en la 67^a reunión de la Comisión Ballenera

Internacional, con el objeto de sustituir las fechas de la temporada pelágica 2016-2017 y temporada costera 2017 por las de temporada pelágica 2018-2019 y 2019-2020 y temporada costera 2019 y 2020, según proceda. Además, se modificaron, en tal contexto, las disposiciones relativas a la caza aborígen de subsistencia. En segundo lugar, y como ya avanzábamos en la edición OPAM 2018, debe destacarse que se ha procedido a la aprobación del Real Decreto 216/2019 por el que se actualiza el Catálogo español de especies exóticas invasoras. Se adicionan ahora tres especies de reptiles (varano de la sabana, pitón real y tortuga de la península, originaria de Florida, un mamífero (cerdo vietnamita) y dos plantas, en este último caso sólo para Canarias (tabaco moruno y la hierba de la pampa, ésta última ya incluida para la Península). Además, se aprueba la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para las Islas Canarias, en aplicación del derecho europeo. También se ha publicado la Orden TEC/596/2019, de 8 de abril, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, sobre el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. En cambio, se encuentra todavía pendiente de aprobación el Real Decreto por el que se regulará el procedimiento administrativo para la autorización previa de importación en el territorio nacional de especies alóctonas con el fin de preservar la biodiversidad autóctona española. Ya dábamos cuenta de su elaboración el año anterior, y a continuación subrayamos que se tiene conocimiento de que durante 2019 se ha llevado a cabo la información pública del borrador de tal Real Decreto, trámite que ha finalizado en el mes de mayo. Tampoco tenemos conocimiento de que haya culminado en 2019 otra iniciativa esperada, el Real Decreto que ha de establecer la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de los núcleos zoológicos.

Otro aspecto de especial interés debe resaltarse. Es el que en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente celebrada el 30 de septiembre, además de acordar una nueva estrategia para la conservación del oso pardo en la Cordillera Cantábrica (que supone la actualización de la estrategia existente, aprobada en 1999), ha tratado temas de más amplio alcance. Así, se ha decidido dar un fuerte impulso a la conservación de la flora en el Estado, abordándose al efecto estrategias de conservación y de lucha contra amenazas de plantas protegidas ligadas al agua y a las altas cumbres; recogiendo directrices y acciones recomendadas para eliminar, reducir o mitigar los factores de amenaza

y mejorar el estado de conservación de estas especies. Se considera que su aprobación supondrá un fuerte impulso a la conservación y recuperación. En tal mismo contexto, el año 2019 también ha sido un año para recordar, toda vez que se ha puesto en marcha el Plan de Acción Español contra el Tráfico Ilegal y el Furtivismo Internacional de Especies Silvestres (Plan TIFIES). Tras su entrada en vigor en abril de 2018, España se convirtió en el primer país europeo en trasponer el Plan de Acción de la Unión Europea contra el tráfico de especies silvestres (2016-2020) en el ámbito estatal. También en el plano internacional esta cuestión ha sido objeto de presentación por parte del MITECO, justamente en el marco del que viene denominándose programa Ecoguardas, diseñado para apoyar a los guardias ambientales en África en la lucha contra el furtivismo internacional de especies. Esta medida se desarrolla dentro del recientemente aprobado "*European Green Deal*" en la UE, que prevé la puesta en marcha de la iniciativa "NaturAfrica" para proteger la vida silvestre y ofrecer oportunidades a las poblaciones locales en sectores relacionados con la economía verde en el continente africano. También en el marco del aludido programa TIFIES debe apuntarse que en febrero de 2019 se declaró que la Guardia Civil había intervenido más de 200 ejemplares de especies protegidas naturalizadas procedentes de talleres ilegales de taxidermia.

Por otra parte, se da cuenta de una noticia favorable, esta vez respecto de los fringílicos, que ha alcanzado titulares de medios de comunicación. Se trata de que la Comisión Europea ha suspendido el procedimiento de infracción contra España por la captura de fringílicos, iniciado en 2016. Las autoridades comunitarias han tomado esta decisión tras examinar la información facilitada por España, que ha acreditado que ninguna comunidad autónoma ha autorizado esta práctica en 2018 y 2019. En caso de que se volviera a producir algún incumplimiento de la normativa comunitaria, la Comisión reactivaría el procedimiento.

- d) Y un apunte final sobre contribuciones económicas. Durante 2019 se han realizado diversas que son remarcables para la protección de determinadas especies y espacios. Damos cuenta de algunas de las que se ha tenido conocimiento, más allá de las actuaciones correspondientes a la restauración hidrológico forestal por afecciones a espacios naturales protegidos como la Red Natura 2000 (por ejemplo en la Zona Especial de Conservación (ZEC) ES3110007 "Cuencas de los ríos Alberche y Cofio" y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) ES0000056 "Encinares del río Alberche y río Cofio") y que suponen asignar montos muy relevante porque se observa que suponen una inversión de 499.671 euros. Tampoco se desconoce la relevancia de las ayudas que en este ámbito se otorgan desde la Fundación Biodiversidad, creada en 1998, hoy

parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y cuyo principal objetivo es proteger el patrimonio natural de España mediante la gestión de fondos españoles y europeos. En este sentido la dotación económica prevista para 2019 en convocatorias de ayudas asciende a 22,6 millones de euros, un 22% más que en 2018.

Más allá de tales aspectos, y más concretamente en el ámbito internacional, damos cuenta de la contribución voluntaria internacional decidida por el Gobierno el 28 de junio a la Comisión Interamericana para la Conservación del Atún Tropical y al Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, por importe de 48.000 euros. El 25 de octubre se autorizó la contribución voluntaria al Acuerdo sobre la conservación de cetáceos en el mar Negro, el mar Mediterráneo y la zona Atlántica contigua, por un importe de 18.000 euros.

En el ámbito interno, el Consejo de Ministros ha aprobado, en 11 de octubre, un Acuerdo que contempla la distribución territorial definitiva de los créditos presupuestarios acordados en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el órgano de colaboración entre el Gobierno de España y las comunidades autónomas en materia ambiental, que se celebró el pasado 30 de septiembre. Entre otras cuestiones, ha autorizado la distribución territorial de 3,5 millones de euros destinados a la modificación de tendidos eléctricos para evitar daños por electrocución a la avifauna, al ser una de las causas más frecuentes de mortandad no natural de ésta. El Consejo de Ministros de 25 de octubre ha aprobado el reparto de 3 millones de euros en ayudas a las áreas de influencia de los parques nacionales para 2019. Se asigna a los 15 Parques Nacionales en base a su superficie y las zonas periféricas de protección, para favorecer el desarrollo sostenible de tales zonas, que ocupan 1.772.454,77 hectáreas y que comprenden un total de 169 municipios en los que habitan más de 1.487.000 personas.

En la misma Conferencia Sectorial de Medio Ambiente celebrada el 30 de septiembre de 2019 ha sido aprobada la distribución del presupuesto correspondiente a las actuaciones del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que cuenta con 574.197 euros para la conservación del visón europeo, el alcaudón chico, la margaritona y la jara de Cartagena, todas ellas especies declaradas en situación crítica por su alarmante declive poblacional.

Diversas ayudas han sido concedidas en el Consejo de Ministros de 25 de octubre. Así, la contribución voluntaria a la Iniciativa *MedWet*, sobre humedales mediterráneos, por un importe de 20.658 euros. La del mismo carácter al Convenio sobre los Humedales de Importancia Internacional como Hábitat de Aves Acuáticas, por un importe de 105.066 francos suizos. La que

tiene por destinataria la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, por un importe de 294.261 francos suizos. La dirigida al Centro de Cooperación del Mediterráneo, de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, por un importe de 123.480 euros. También la correspondiente a la Federación de Parques Nacionales y Naturales de Europa, por un importe de 2.630 euros y, por último, la relativa a la Organización de Gestores de Áreas Marinas del Mediterráneo, por importe de 50 euros.

En el mes de noviembre el Consejo de Ministros ha aprobado el Real Decreto 658/2019, de 18 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en el ámbito del medio ambiente para el ejercicio presupuestario 2019 por valor de 367.280 euros. Entre ellas, algunas correspondientes al patrimonio natural y la biodiversidad. A nuestros efectos, destacamos ahora las asignadas a la Asociación de Municipios con territorio en Parques Nacionales (AMUPARNA) (destinada a apoyar la difusión de la Red de Parques Nacionales) , al Ayuntamiento de la Granja de San Ildefonso, en la Sierra de Guadarrama, en materia de desarrollo sostenible, junto con el Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN); a la Sociedad Española de Ornitología/BirdLIFE, Ecologistas en Acción, WWF-Adena (para fomentar su participación en las actividades organizadas en la Red de Parques Nacionales); y, por último, a la Fundación Quebrantahuesos para acciones de conservación Proyecto Life + Red Quebrantahuesos (destinada a financiar el Proyecto Life + Red Quebrantahuesos).

2.2.5. Residuos

Por lo que respecta a las actuaciones relacionadas con la planificación en materia de residuos hay que destacar la aprobación mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2019 del reparto territorial de los fondos relativos a la implementación del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) y del Plan de Impulso al Medio Ambiente PIMA-Residuos. En términos generales, se trata de fondos destinados a financiar actuaciones de compostaje doméstico y comunitario, utilización eficiente de biogás, recogida separada de biorresiduos, recogida separada de aceite de cocina usado para la producción de biocarburante y la construcción de instalaciones de compostaje. En este sentido, a través del Acuerdo de 11 de octubre citado, y siguiendo el consenso alcanzado en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, se distribuyen entre las distintas comunidades autónomas las cantidades de 1,65 y 1,53 millones de euros (para las líneas PEMAR y PIMA-Residuos, respectivamente), de acuerdo con criterios de prioridad en función del tipo de proyecto y el número de habitantes.

Asimismo, y aunque por razones de índole temporal no sea objeto de tratamiento en la presente edición de este Observatorio, hay que dar noticia de

la tramitación durante el año 2019 de un Real Decreto sobre normas básicas de ordenación de explotaciones intensivas y extensivas de ganado porcino, que presenta también implicaciones en los ámbitos de contaminación atmosférica y ganadería. El proyecto de Real Decreto abordaba determinadas medidas relacionadas con el impacto de estas explotaciones en la producción de nitratos, las emisiones de amoníaco y GEI a la atmósfera. Su aprobación ha tenido lugar en el año 2020 mediante el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo.

3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

Expuestas las líneas básicas de la actuación del Estado por lo que respecta a los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, emprendemos ya el examen de algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en políticas sectoriales del Estado. Para ello nos ocuparemos con algún detalle de las áreas donde se presenta una actuación más intensa: cambio climático, energía, movilidad, transporte y sector industrial. Finalizaremos con una referencia a la integración de elementos ambientales en los sectores de la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, turismo y un novedoso apartado dedicado a la integración de aspectos ambientales en las actuaciones de la defensa nacional.

3.1. CAMBIO CLIMÁTICO

Como es completamente habitual, hemos de comenzar el repaso de la actuación del Estado en el año 2019 en materia de cambio climático recordando que ésta resulta apreciable desde una doble perspectiva: la de aquellas actuaciones relacionadas directamente con el régimen jurídico específico que se establece para luchar contra los efectos del cambio climático, y la de aquellas otras actuaciones que, emprendidas en el seno de otras políticas sectoriales, integran consideraciones relativas al cambio climático.

A este último respecto, y abundando de nuevo en una advertencia que ya hacíamos en la anterior edición de este Observatorio, cabe señalar que la integración de los aspectos relacionados con el cambio climático en políticas sectoriales se presenta en estos últimos años de una manera especialmente intensa. Por ello, y teniendo en cuenta además la íntima fusión de los objetivos de la lucha contra el cambio climático (de carácter global) con los objetivos y medios contemplados en las normas e instrumentos de planificación sectoriales (de carácter tradicionalmente más apegado a la realidad concreta del sector al

que se dirigen), obligan a subrayar que la completa comprensión de esta materia únicamente puede alcanzarse prestando atención a todas las perspectivas mencionadas. Las diversas actuaciones multisectoriales del Estado en este ámbito son difícilmente separables.

Advertido lo anterior, pasamos a examinar los aspectos más relevantes en esta materia observados en este año 2019, siguiendo un esquema clásico: dedicar este apartado a la acción ambiental del Estado relativa al régimen jurídico específico de la lucha contra el cambio climático (en sus vertientes normativa, planificatoria y de ejecución), y diferir su integración en las políticas sectoriales más tradicionalmente entendidas a los epígrafes inmediatamente posteriores. En todo caso, y de manera preliminar, señalemos que en diciembre de 2019 se presentó el Cuarto Informe Bienal de España a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que recoge las líneas de actuación y el trabajo que ha realizado España en estos últimos dos años para el cumplimiento de su objetivo de mitigación para el año 2020.

3.1.1. La vertiente normativa: desarrollo del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y el proceso de elaboración de la Ley de cambio climático y transición energética

- a) Por lo que respecta a la vertiente normativa, e insistiendo de nuevo en la incidencia en esta materia de otras normas sectoriales, debe destacarse en primer lugar que en el año 2019 se han desarrollado algunos aspectos relacionados con el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

En este sentido, y como desarrollo normativo de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, hay que mencionar la aprobación del Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030 (posteriormente modificado parcialmente por el RD 317/2019, de 26 de abril). Muy sintéticamente, y entre otros contenidos, el RD 18/2019 transpone al ordenamiento jurídico español determinados aspectos relativos a las obligaciones de publicación que establece la Directiva (UE) 2018/410, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814.

Hay que reseñar, asimismo, y como desarrollo de la Disposición adicional cuarta (exclusión de instalaciones de pequeño tamaño) de la Ley 1/2005 de 9 de marzo, la aprobación del Real Decreto 317/2019, de 26 de abril, por el que se define la medida de mitigación equivalente a la participación en el régimen de comercio de derechos de emisión en el periodo 2021-2025 y se regulan determinados aspectos relacionados con la exclusión de instalaciones de bajas emisiones del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Muy resumidamente, el RD 317/2019 define a estos efectos, las características básicas que debe tener la medida de mitigación (que concretarán las distintas comunidades autónomas), por lo que respecta a instalaciones de pequeño tamaño y los hospitales. Recordemos que, de acuerdo con la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 1/2005, se consideran instalaciones de pequeño tamaño aquéllas que hayan notificado a la autoridad competente emisiones inferiores a 25.000 toneladas equivalentes de dióxido de carbono, excluidas las emisiones de la biomasa, para cada uno de los tres años precedentes a la solicitud de asignación, y que, cuando realicen actividades de combustión, tengan una potencia térmica nominal inferior a 35 megavatios.

Apuntemos finalmente, por lo que respecta a iniciativas de carácter normativo tramitadas durante el año 2019 pero que no han sido aprobadas, la elaboración y sometimiento a información pública de un Borrador del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas. Asimismo, un proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión en el periodo 2021-2030 (sometido a información pública en un periodo que finalizó el 24 de enero de 2020).

- b) En cualquier caso, y más allá de las modificaciones concretas a las que acabamos de hacer referencia, pocas dudas caben de que desde el punto de vista normativo el aspecto que presenta mayor interés en el año 2019 está relacionado con el proceso de elaboración de la Ley de Cambio climático y Transición Energética. Recordemos muy sintéticamente que a lo largo del año 2018 el gobierno elaboró un primer borrador de anteproyecto de Ley sobre cambio climático y transición energética, incardinado como un elemento clave en el Marco Estratégico de Energía y Clima. El mencionado anteproyecto (cuyos contenidos esenciales ya fueron objeto de análisis en la anterior edición de este Observatorio), fue modificado en junio de 2019, sometido a información pública y consultas, y de estos resultados se siguió la elaboración de una nueva versión del anteproyecto a finales del año 2019, que fue presentado en

febrero de 2020, sin que aún se hayan ultimado los trámites previos para que el Consejo de Ministros lo presente como proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria.

Entre las principales novedades de este nuevo anteproyecto de Ley, además de la inclusión un nuevo título dedicado a la gobernanza y la participación pública (estableciendo, entre otras disposiciones, un Comité de Cambio Climático y Transición Energética, responsable de evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas en materia de Clima y Energía), destacan sobre todo las previsiones que introduce en relación con el sector de la movilidad y transporte.

De esta manera, y aparte de la previsión de que los municipios de más de 50.000 habitantes y territorios insulares impulsen medidas de movilidad eléctrica compartida, fija la obligación para estos municipios y territorios insulares establezcan zonas de bajas emisiones antes del final del año 2023. Desde otro punto de vista, el nuevo anteproyecto incluye también, entre las medidas para favorecer la expansión del vehículo eléctrico, algunas previsiones relacionadas con los puntos de recarga, a saber: a) el desarrollo por parte del Gobierno de una plataforma de información sobre puntos de recarga; b) la modificación del Código Técnico de Edificación para incluir obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga en edificios de nueva construcción y en intervenciones de edificios existentes; y c) medidas para asegurar la disponibilidad de puntos de recargar rápida en las nuevas instalaciones de suministro de combustible y carburantes a vehículos, o aquellas que acometan una reforma que requiera revisión de su título administrativo.

Incluye también determinadas previsiones en el ámbito de los vehículos (relacionadas con las medidas que deben adoptar las Administraciones públicas para alcanzar en 2050 un parque de turismos y de vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO₂. A estos efectos, prevé la puesta en marcha de medidas que faciliten la penetración de estos vehículos, que incluirán medidas de apoyo a la I+D+i.

Las medidas relacionadas con la movilidad, en fin, también incluyen previsiones dirigidas a favorecer la consecución del objetivo de cero emisiones directas para el año 2050 en el sector del transporte marítimo y puertos.

Cabe mencionar, por último, y desde otro punto de vista, que el nuevo anteproyecto amplía las entidades que deben evaluar el riesgo climático al que está sometida su actividad. De esta manera, impone la obligación al Operador del sistema eléctrico, al Gestor Técnico del sistema gasista y a la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) de elaborar cada dos un informe en el que se haga una evaluación de los riesgos y oportunidades asociados a un sistema energético descarbonizado sobre las actividades de la entidad, su estrategia y su planificación financiera.

3.1.2. Actuaciones de planificación y ejecución

Además de las consideraciones que se acaban de hacer relacionadas con la vertiente normativa, cabe reseñar también que la Administración del Estado ha llevado a cabo algunas actuaciones planificadoras y de ejecución.

Así, comenzando por las labores más amplias de planificación, en este caso referidas a la vertiente de adaptación al cambio climático, hay que destacar la publicación en septiembre de 2019 del informe de evaluación del por el momento vigente Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) aprobado por el Consejo de Ministros en el año 2006, y el inicio de las actividades dirigidas a la elaboración de un nuevo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC-2), de cuyos contenidos, lógicamente, aún no podemos dar noticia exacta. En cualquier caso, y basándonos en la información que proporciona el Estudio Ambiental Estratégico del PNIIECC 2021-2030 (de 20 de enero de 2020) en su apartado de relación con otros planes y programas, está previsto que el PNACC-2 se desarrolle a través de dos programas de trabajo sucesivos (PT1: 2021-2025 y PT2: 2026-2030), y que también se alinee en cuanto a sus objetivos con los compromisos asumidos por España en materia de adaptación, entre ellos, los incluidos en la Estrategia Europea de Adaptación (2013), el Acuerdo de París (2015) y la nueva Gobernanza Europea en materia de Energía y Clima (2018). Las medidas se centrarán en diversos aspectos como la generación de conocimiento en materia de impactos, vulnerabilidad y adaptación, la integración de la adaptación en la normativa o la movilización social para abordar los retos de la adaptación.

Descendiendo ya a las actuaciones de ejecución, y por lo que respecta a la asignación de derechos de emisión, anotemos que mediante sendas Resoluciones del Secretario de Estado de Medio Ambiente (de 27 de febrero y 26 de julio de 2019), se han aprobado los ajustes en las asignaciones de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a un grupo de instalaciones existentes que han registrado una reducción significativa de capacidad, que han cesado parcialmente sus actividades o que han recuperado su nivel de actividad antes del 1 de enero de 2018 y 2019, respectivamente. Por lo que respecta a la asignación gratuita de derechos de emisión a nuevos entrantes, el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019 adoptó un Acuerdo por el que aprobaba la asignación individual de derechos de emisión al sexto conjunto de instalaciones del período 2013-2020 y se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005. También, y pese a que no ha sido aún aprobada, se ha elaborado y sometido a información y consulta públicas (entre el 27 de diciembre de 2019

y el 27 de enero de 2020) la propuesta de asignación gratuita de derechos de emisión al séptimo grupo de nuevos entrantes 2013-2020.

Desde otro punto de vista, relacionado con los instrumentos de otorgamiento a ayudas directas para financiar actuaciones que faciliten la reducción o la adaptación al cambio climático, hay que mencionar que el Ministerio para la Transición Ecológica convocó el 25 de marzo de 2019 una nueva edición de los Proyectos Clima del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO2). En términos generales, el programa Clima (con una ya larga trayectoria que arranca en el año 2012), se dirige a financiar proyectos de reducción de emisiones de GEI en los sectores difusos (agricultura, transporte, residencial y residuos). Para ello el FES- CO2 adquiere las reducciones verificadas que logren estos proyectos, y contribuye así su viabilidad financiera.

Cabe dar noticia también de que en el contexto de los planes PIMA, el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 11 de octubre de 2019, asignó la distribución territorial de los fondos PIMA Frío, con una dotación de 454.333,50 euros. Recordemos que el mencionado plan (aprobado a través del Real Decreto 1114/2018, de 7 de septiembre) se encuadra dentro de las actuaciones dirigidas a reducir las emisiones de GEI en los sectores difusos. A estos efectos, se dirige a concesión directa de subvenciones para la implantación de instalaciones de refrigeración basadas en tecnologías alternativas a los gases fluorados de alto potencial de calentamiento atmosférico en establecimientos dedicados a la distribución comercial.

Finalmente, y además de las iniciativas de carácter planificadorio mencionadas, hay que dar cuenta también de una cierta profusión de contribuciones financieras a instituciones internacionales en materia de cambio climático, como por ejemplo, la autorización por el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019 de la participación de España en las ampliaciones de capital general y selectiva del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), del Grupo Banco Mundial por importes de 105.989.911 y 31.435.068 de dólares, respectivamente. Sea como fuere, su enumeración completa excede de los propósitos de este capítulo. Baste mencionar, entre ellas, que el Consejo de Ministros de 25 de octubre de 2019 aprobó realizar una contribución voluntaria de 240.000 euros al Fondo de Actividades Suplementarias del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; otra de 200.000 euros a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para actividades de la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (red de cooperación regional que integra las oficinas nacionales de cambio climático de 22 países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones);

y otra de 100.000 euros al Grupo Intergubernamental de Expertos de Cambio Climático.

3.2. ENERGÍA

Como era perfectamente previsible, uno de los ejes fundamentales que definen la actuación del Estado en el año 2019 viene constituido por la interrelación entre la política energética y sus implicaciones desde el punto de vista ambiental, con una especial consideración por lo que respecta al complejo que conforman energía y clima.

Como advertíamos en la anterior edición de este Observatorio, el contexto general es el de la ruta hacia una economía hipocarbónica (o descarbonización), que viene determinado en buena parte por el enfoque que a este respecto vienen adoptando las políticas de la Unión Europea, y que, lógicamente, condicionan las actuaciones que en este ámbito deben emprender los Estados Miembros. En este preciso sentido, y con el exclusivo fin de perfilar el panorama europeo en el que se insertan las diferentes iniciativas internas a las que nos referiremos después, recordemos que, prescindiendo ahora de formulaciones más remotas, la Unión Europea, adoptó el denominado *marco estratégico de energía y clima para el periodo 2020-2030*, para cuyo desarrollo presentó en el año 2016 el conocido como "*paquete de invierno*" (implementado fundamentalmente a través de a) la Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética; b) la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; y c) el 3 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). Junto a ello, y con un horizonte temporal más amplio (2050), la Comisión Europea en el documento "*Un planeta limpio para todos*" -COM (2018) 773 final-, formuló una estrategia global para un futuro climáticamente neutro, que alcanza a la práctica totalidad de las políticas de la Unión y que está en consonancia con el objetivo del Acuerdo de París de 2015). Entre otros contenidos, este marco europeo establece unos objetivos para la UE con el horizonte 2030 que, esencialmente, se cifran en: a) una reducción de al menos 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero; un 32% de cuota de energías renovables; y un 32.5% de mejora de la eficiencia energética.

El panorama que acabamos de exponer de una manera tan sumaria constituye el contexto general en el que se desarrolla la actuación del Estado en la formulación de sus instrumentos estratégicos para la descarbonización de la economía. Su virtualidad es apreciable desde distintos puntos de vista. Así, por una parte, las normas de derecho europeo imponen directamente a los Estados

Miembros la obligación de elaborar determinados instrumentos de planificación (los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima 2021-2030 o las Estrategias de Bajas Emisiones a Largo Plazo -2050-). Por otra parte, del derecho comunitario se derivan también determinadas exigencias por lo que respecta a la transición energética justa (desde una dimensión social) y al tratamiento de problemas como el de la pobreza energética.

Lo anterior tiene, obviamente, implicaciones en el orden de exposición que seguimos en los párrafos que siguen. De esta manera, comenzaremos por analizar la integración del elemento ambiental en instrumentos estratégicos y planificatorios energéticos de carácter general. Realizado lo anterior, descenderemos a dar cuenta de otras iniciativas concretas que afectan a los ámbitos como las energías renovables, eficiencia energética y autoconsumo.

3.2.1. La integración del elemento ambiental en instrumentos estratégicos y planificatorios energéticos de carácter general

El repaso de la integración de los elementos sostenibilistas en los instrumentos de planificación de carácter general, y aparte de reseñar la incidencia en este ámbito de otros instrumentos programáticos como el ya analizado Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (que prevé una serie de medidas de promoción de manera específica de tecnologías renovables y uso eficiente de la energía), exige referirnos separadamente a tanto a la planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026, como, fundamentalmente, a la descripción de las líneas esenciales de las más amplias formulaciones realizadas por la Administración del Estado: 1) el Marco Estratégico de Energía y Clima, 2) la Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050, y 3) la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024.

3.2.1.1. El Marco Estratégico de Energía y Clima. Especial referencia al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y a la Estrategia de Transición Justa

Desde un enfoque global, la acción del Estado que pretende dar respuesta a los objetivos y obligaciones que se encuadran en el contexto europeo antes esbozado se plasma, en primer lugar, en el denominado Marco Estratégico de Energía y Clima en España. A través de este Marco se pretende ofrecer un contexto de referencia estable para la descarbonización de su economía; una hoja de ruta eficiente para la próxima década (2021-2030) que resulte además coherente con la neutralidad de emisiones a la que se aspira en 2050; y una estrategia de acompañamiento solidario y de transición justa. Como es bien sabido, el Marco Estratégico de Energía y Clima en España comprende, o está

compuesto, por tres elementos fundamentales: el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, y la Estrategia de Transición Justa (ETJ). Importa destacar que estos elementos o pilares fundamentales que se acaban de señalar ni agotan la totalidad de los aspectos que abarca el proceso de descarbonización emprendido por la Unión Europea, ni pueden tampoco contemplarse de una manera aislada respecto de otros instrumentos estratégicos.

En la edición anterior de este Observatorio ya tuvimos ocasión de dar cuenta de los principales contenidos de estos tres elementos fundamentales, y a aquella exposición detallada ahora nos remitimos; en la edición actual nos limitaremos a dar noticia de las principales vicisitudes acaecidas durante el año 2019 por lo que respecta al PNIEC 2021-2030 y a la Estrategia de Transición Justa. Apuntemos además que en el presente epígrafe no nos ocupamos del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, puesto que ya ha sido objeto de tratamiento en el apartado correspondiente.

a) El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030

En el contexto de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima que se derivan de las exigencias de la Unión Europea, El PNIEC 2021-2030 se presenta como un documento programático de amplísimo alcance que no afecta únicamente al sector energético (por mucho que se a su principal objeto), sino que incide también en también en políticas de transporte, vivienda, silvicultura o ganadería, entre otros. A grandes rasgos, el PNIEC define los objetivos tanto por lo que respecta a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, como a la penetración de energías renovables y a la eficiencia energética. Determina también las líneas de actuación -que se concretan en tres tipos: a) La reducción de la demanda total de energía a través de un aumento de la eficiencia energética de España; b) la sustitución significativa de combustibles fósiles por otros autóctonos (energías renovables fundamentalmente); y c) la electrificación de la economía-. Asimismo, establece un gran número de medidas que afectan a todas las dimensiones del PNIEC 2021-2030, e inciden en una multiplicidad de sectores de actividad.

Pues bien, el borrador inicial del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) fue sometido a consulta pública entre el 22 de febrero y el 1 de abril de 2019. Asimismo, el citado borrador fue presentado a la Comisión Europea para su correspondiente evaluación, cuyos resultados se plasman en una serie de recomendaciones formuladas a mediados de junio de 2019 en el documento "Recomendación de la Comisión sobre el proyecto de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de España para el período 2021-

2030" [Doc. C (2019) 4409, final {SWD (2019)262final}]. Sin ánimo de ser exhaustivos, indiquemos que algunas de estas observaciones se dirigieron específicamente al eje del fomento de las energías renovables, y, en este sentido, pese a apoyar el nivel de ambición que supone una cuota de energías renovables del 42 % para 2030, la Comisión puso de relieve algunos aspectos de mejora del PNIEC por lo que se refiere al autoconsumo y comunidades de energía renovable (apuntaba la Comisión que el PNIEC debía facilitar más información detallada sobre las medidas destinadas a reducir la carga administrativa y sobre los marcos facilitadores en este ámbito). Otras recomendaciones se referían a las medidas relacionadas con los objetivos de ahorro energético (que la Comisión consideró poco desarrolladas), así como a la necesidad de enumerar detalladamente todas las subvenciones a la energía, en particular a los combustibles fósiles, así como las medidas emprendidas y los planes para su progresiva eliminación.

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el borrador del PNIEC 2021-2030 fue modificado a finales del año 2019 y sometido a evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con las previsiones de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental. El Borrador del Plan modificado, junto con el Estudio ambiental Estratégico de 20 de enero de 2020, fueron sometidos a información pública y consulta a personas interesadas y administraciones públicas afectadas el 21 de enero de 2020: periodo aún no finalizado habida cuenta de la suspensión de plazos administrativos operada en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

b) La Estrategia de Transición Justa (ETJ)

Otro de los pilares del Marco Estratégico de Energía y Clima lo constituye la Estrategia de Transición Justa (ETJ). Su proceso de elaboración fue llevado a cabo fundamentalmente durante el año 2018, y ha sido sometido a consulta e información pública en febrero de 2019. Como es bien sabido, la ETJ (cuyos contenidos, fundamentación y descripción de las principales medidas que incorpora ya fueron objeto de análisis en la anterior edición de este Observatorio), trata de incorporar políticas de transición justa en las medidas de acción climática dirigidas a transformar los modos de producción y de consumo hacia la sostenibilidad.

Para ello incorpora una serie de medidas que, entre otros ámbitos, se centran en el acompañamiento específico a sectores estratégicos industriales, la reducción de la desigualdad o las denominadas medidas de reactivación (que incluyen los denominados Convenios de Transición Justa). Incluye también un también un Plan de acción urgente para comarcas mineras y centrales en cierre 2019-2021, dirigido a gestionar los desafíos a corto plazo derivados del cierre

de minas de carbón, el cese de la actividad de las centrales térmicas de carbón que no han realizado inversiones requeridas por la Unión Europea, o las centrales nucleares sin planes de reconversión (Garoña y Zorita).

Pues bien, la actividad del Estado durante el año 2019 en el marco de la ETJ, y dando continuidad a las actuaciones que se habían llevado a cabo a lo largo de 2018 (sobre la base del Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el Periodo 2019-2027 -firmado el 24 de octubre de 2018 entre el Gobierno, sindicatos y patronal del sector-, formalizado posteriormente a través del Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras), se ha desarrollado precisamente en relación con la implementación de este Plan de acción urgente para comarcas mineras y centrales en cierre 2019-2021, y la figura de los Convenios de Transición Justa (CTJ). Recordemos que los CTJ están concebidos prioritariamente para intentar mantener el empleo, fijar la población y crear actividad en los territorios afectados por el cierre de minas, centrales térmicas o nucleares. Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar la aplicación de diversos Convenios de Transición justa en Asturias (Zona Suroriental, Valle del Caudal y Valle del Nalón); Aragón; Montañas Centrales Leonesas, o Zorita -Guadalajara-. En este marco se insertan también actuaciones como el Convenio específico de colaboración entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y el Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, para la ejecución del proyecto de restauración de la mina de carbón a cielo abierto Nueva Julia (León), cuya tramitación fue autorizada por el Consejo de Ministros de 25 de octubre de 2019.

Conectado con los objetivos de la Transición Justa debemos mencionar finalmente que, de urgencia en urgencia, se ha aprobado un nuevo Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación. Responde a una situación en la que ocho de las catorce centrales de carbón existentes en la península dejarán de funcionar antes del 30 de junio de 2020 (con la consiguiente reducción del parque de generación y el impacto en el tejido social y económico de los territorios afectados). En este sentido, el RD-Ley 17/2019 incorpora un mecanismo para el otorgamiento de acceso a la red que permita valorar desde el primer momento tanto los beneficios técnicos y económicos como los medioambientales y sociales (incluido el potencial de generación de empleo), en el otorgamiento de permisos de acceso a la red para nuevos proyectos renovables en las zonas en transición. Por otra parte, aborda la concesión de uso de aguas asociada a las

centrales que cierran, estableciendo que en el otorgamiento de nuevas concesiones se ponderarán criterios sociales y ambientales, teniendo en cuenta, además, que el uso para el abastecimiento de población siempre será prioritario.

3.2.1.2. La Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050

Como ya ha sido advertido, el marco jurídico de la Unión Europea impone a los Estados Miembros la obligación de elaborar, además de los planes integrados de energía y clima, una Estrategia de Bajas Emisiones a Largo Plazo (2050) -en adelante Estrategia-2050-, que debían remitir a la Comisión máximo el 31 de diciembre de 2019. Teniendo esto en cuenta, durante el año 2019 se han desarrollado diversas actuaciones que debían haber llevado a la adopción de un Real Decreto que aprobara la mencionada Estrategia-2050; aunque, dadas las vicisitudes electorales del año 2019, no ha visto finalmente la luz. En cualquier caso, cabe reseñar que en abril de 2019 se abrió un periodo de consulta pública con carácter previo a la elaboración de la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050".

Muy sintéticamente, y por lo que respecta a sus objetivos (en consonancia con las previsiones del PNIEC 2021-2030, y con la pretensión de convertir a España en un país climáticamente neutro a mediados del siglo XXI), la Estrategia-2050 se plantea la reducción de las emisiones brutas de gases de efecto invernadero en al menos el 90% en 2050 respecto al año 1990. Pretende asimismo lograr en 2050 una generación eléctrica 100% renovable. Para su consecución, la Estrategia-2050 tenía en cuenta una serie de elementos transversales a largo plazo (la economía circular, los cambios de hábitos de comportamiento de las personas -en la movilidad, la alimentación, el consumo-, el fomento del empleo relacionado con la transición energética, o la conexión con la transformación de las ciudades y los entornos urbanos).

Destaquemos finalmente que el documento sometido a consulta previa prestaba atención especial a los sumideros naturales (suelos, manejo de la agricultura y gestión de los bosques) y a la adaptación al cambio climático.

3.2.1.3. La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024

El repaso de las iniciativas de carácter estratégico y planificador relacionadas con la inclusión de elementos sostenibilistas en el ámbito de la energía en el año de referencia debe incluir también una mención a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, aprobada el 5 de abril de 2019.

Desde el punto de vista interno, la aprobación de este instrumento responde a las previsiones del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que encomendó al Gobierno la aprobación de una Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética en un plazo de 6 meses desde su entrada en vigor. En cualquier caso, su fundamentación última hay que buscarla tanto en la formulación de los ODS (Objetivo número 7 -"Energía asequible y no contaminante"-), como en diversas normas del derecho de la Unión Europea, que incluyen, entre otras, las normas de implementación del paquete de invierno antes mencionadas, así como muy especialmente la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE. Los artículos 28 y 29 de la Directiva últimamente citada encargan a los Estados Miembros la definición de *pobreza energética* y de *cliente vulnerable*.

En este sentido, la Estrategia define la pobreza energética como la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía. Sobre esta base, entiende como consumidor vulnerable (trasunto del término "*cliente vulnerable*" que utiliza la Directiva UE 2019/944) aquel consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones.

A estos efectos, la Estrategia establece una serie de indicadores (basados en la Encuesta de Condiciones de Vida y de la Encuesta de Presupuestos Familiares, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística, y actualizados en octubre de 2019), que se concretan en: a) la incapacidad de mantener una temperatura adecuada en el hogar; b) el retraso en el pago de las facturas; c) un gasto energético excesivamente bajo -Pobreza energética escondida (HEP)-; y d) un gasto en suministros energéticos desproporcionado sobre el nivel de ingresos -porcentaje de hogares cuyo gasto energético en relación con sus ingresos es más del doble de la mediana nacional-.

La Estrategia fija objetivos de reducción de este problema para cada uno de los indicadores mencionados: haber reducido como mínimo en 2025 un 25% de los valores de 2017, realizando el esfuerzo necesario para alcanzar una reducción del 50% en esa fecha. Para ello determina cuatro ejes de actuación: 1) mejorar el conocimiento de la pobreza; 2) mejorar la respuesta frente a la situación actual de pobreza energética; 3) crear un cambio estructural para la reducción de la pobreza energética; y 4) medidas de protección a los consumidores y concienciación. Como es perfectamente comprensible, la

enumeración detallada de las concretas medidas y líneas de actuación previstas para cada uno de estos ejes desborda ampliamente los objetivos de este capítulo del Observatorio.

3.2.1.4. Planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026

Examinadas las principales novedades acaecidas en el año 2019 en relación con los elementos que conforman el Marco Estratégico de Energía y Clima, y habiendo dado cuenta también de las estrategias de emisiones a largo plazo y de pobreza energética, debemos mencionar, para cerrar el presente apartado dedicado a la integración de las consideraciones sostenibilistas en los instrumentos de planificación energética de carácter general, algunas novedades relacionadas con el proceso de elaboración de la planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026.

Así, a través de la Orden TEC/212/2019, de 25 de febrero, comenzó el proceso de elaboración de un nuevo instrumento planificador que está llamado a sustituir al Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020 (publicado mediante Orden IET/2209/2015, de 21 de octubre y modificado puntualmente a través del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018).

La mencionada Orden de 2019 estableció los principios que debían regir la elaboración de la planificación de la red de transporte de electricidad en el horizonte 2021-2026, vinculados expresamente al cumplimiento de los compromisos en materia de energía y clima que se concretan en el PNIEC 2021-2030, y a la maximización de la penetración renovable en el sistema eléctrico. Es también un objetivo la compatibilización del desarrollo de la red de transporte de electricidad con las "*restricciones medioambientales*" (sic.)

Sobre esta base, los sujetos del sistema eléctrico, las comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y los promotores de nuevos proyectos de generación eléctrica realizaron propuestas de desarrollo de las redes de transporte de energía eléctrica (en un plazo que finalizó a mediados de junio de 2019), y se está a la espera de que finalice el proceso de aprobación.

3.2.2. Otras actuaciones en el ámbito del autoconsumo, eficiencia energética (edificios y sector industrial) y energías renovables

a) Autoconsumo

Realizada la exposición de los principales instrumentos estratégicos y programáticos en el ámbito de la energía, y descendiendo al análisis de otras actuaciones concretas en esta materia, debemos observar en primer lugar que,

insistiendo en una línea que ya era claramente perceptible en el año 2018, la política energética del Estado en el año 2019 ha prestado una especial atención a la promoción del despliegue del autoconsumo eléctrico. En este sentido, y además de las previsiones de índole programático que se contienen en el PNIEC 2120-2030 (que incluyen, entre otros aspectos, el desarrollo de comunidades energéticas locales), hay que destacar en primer lugar el desarrollo reglamentario de las disposiciones contenidas el Real Decreto Ley 15/2018 de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. En este sentido, se ha aprobado el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica. Los profusos contenidos del RD 244/2019 se dirigen, entre otros aspectos, a regular 1) las condiciones administrativas, técnicas y económicas para las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica definidas en el artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico; 2) la definición del concepto de instalaciones próximas a efectos de autoconsumo; 3) el desarrollo del autoconsumo individual y colectivo; 4) el mecanismo de compensación simplificada entre déficits de los autoconsumidores y excedentes de sus instalaciones de producción asociadas; y 5) la organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos al registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica. Cabe destacar también que a través de esta norma se lleva a cabo la transposición parcial del artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Más allá de la aprobación de la norma reglamentaria recién citada, no podemos dejar de mencionar que esta vertiente del autoconsumo también ha tenido incidencia en el diseño de las nuevas acciones elegibles para su financiación en el marco del programa FEDER, de manera que el Real Decreto 316/2019, que se examina en un epígrafe posterior, adapta la convocatoria para incluir las nuevas modalidades de autoconsumo. Más concretamente, la medida 15 del Anexo I de este RD se dirige a financiar acciones que posibiliten realizar el consumo total de la energía generada o verter excedentes a la red pública de distribución o transporte, según las distintas modalidades de autoconsumo contempladas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, con las modificaciones operadas por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores).

b) Eficiencia energética en edificios

En el ámbito de la eficiencia energética de los edificios hay que dar noticia de la aprobación del Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación. La citada norma (cuyo

objetivo no se limita a la eficiencia energética, sino que, por el contrario, incluye también normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes), revisa los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios conforme a lo establecido en la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, con el fin de adaptarlos a los avances técnicos del sector de la construcción. En este sentido, se introducen modificaciones en la estructura de las exigencias, se revisan los valores mínimos de eficiencia energética que deben cumplir los edificios y se actualiza la definición de edificio de consumo de energía casi nulo.

c) Desarrollo urbano sostenible: eficiencia energética y uso de energías renovable en entidades locales

Con objetivos específicos relacionados con el Desarrollo Urbano Sostenible, y dando continuidad a iniciativas similares llevadas a cabo en años anteriores, se aprobó el Real Decreto 316/2019, de 26 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 616/2017, de 16 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono en el marco del programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020. El programa POPE regula la concesión de ayudas para impulsar proyectos de eficiencia energética (en edificaciones e infraestructuras, fundamentalmente renovaciones de instalaciones de alumbrado municipal y rehabilitación energética de edificios y dotaciones públicas), movilidad urbana sostenible o uso de energías renovable (incluyendo instalaciones de autoconsumo) en entidades locales, que consigan reducciones de emisiones de dióxido de carbono.

Las modificaciones más importantes respecto a la anterior convocatoria se centran en la ampliación de su presupuesto (que pasa de 480 millones de euros a 987 millones) y, muy especialmente, a la ampliación de las administraciones públicas potencialmente beneficiarias, que se extienden también a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes.

d) Eficiencia energética en la industria

En el ámbito de la eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial, se ha aprobado mediante Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, un Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética, dotado con 307 millones de euros y dirigido a incentivar la realización de actuaciones en el sector industrial que reduzcan las emisiones de dióxido de carbono y el consumo de energía final, mediante la mejora de la eficiencia energética, contribuyendo a alcanzar con ello los objetivos de reducción del consumo de energía final que fija la Directiva 2012/27/UE. Pueden ser beneficiarios de estas ayudas las empresas que tengan la consideración de PYME, o de Gran Empresa

de los sectores de actividad que se relacionan en su artículo 2.2 a). Por otra parte, importa destacar que el mencionado RD 263/2019 acuerda también la concesión directa de las ayudas a las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla en las cuantías y términos que figuran en su anexo I.

e) Otras actuaciones en materia de energías renovables

Finalmente, y por lo que respecta a las iniciativas consistentes en programas de ayudas directas en el ámbito de las fuentes de energía renovables, cabe traer a colación diversas iniciativas relacionadas con la inversión en instalaciones de producción de energía eléctrica con tecnologías eólica y fotovoltaica situadas en los territorios no peninsulares cofinanciadas con fondos comunitarios FEDER.

Recordemos que este tipo de mecanismos se encuadra en el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020 (POCS) del programa FEDER, que establece como prioridad de inversión el fomento de la producción y distribución de energía derivada de fuentes renovables y, en particular, su desarrollo en los denominados Sistemas Eléctricos en Territorios No Peninsulares (SETNP).

Pues bien, en este sentido, y siguiendo las bases reguladoras fijadas en la Orden TEC/1380/2018, de 20 de diciembre, se publicó el 27 de junio de 2019 la resolución en relación con la primera Convocatoria de Ayudas a la inversión de instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología eólica situadas en Canarias (que había sido convocada mediante Resolución de 27 de diciembre de 2018 del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía). En esta misma línea se encuadra también la convocatoria realizada mediante Resolución de 27 de marzo de 2019 de la Dirección General del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, dirigida al otorgamiento de ayudas a la inversión en instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología solar fotovoltaica situadas en Baleares. La concesión de las ayudas de esta convocatoria fue acordada mediante Resolución del Consejo de Administración, de 27 de noviembre de 2019.

3.3. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

En la misma línea observada en anteriores ediciones de este Observatorio, la movilidad y el transporte continúan siendo áreas en las que se aprecia con absoluta nitidez el intento de incorporar, desde el mismo momento de su concepción, las consideraciones sostenibilistas en las políticas sectoriales. Ello no resulta en absoluto extraño habida cuenta de su papel esencial en el desarrollo de las actividades económicas (con una aportación al PIB que, con los datos que sirvieron de base a la elaboración del Marco Estratégico de Energía y Clima 2021-2030, supera el 4%), su peso en el consumo de energía final (que se cifra en torno a un 40 %), y de los impactos ambientales que se

derivan de la actividad en estos sectores, fundamentalmente por lo que respecta a la calidad del aire. Anotemos en este sentido que en el diagnóstico de situación que realiza el PNIEC, el transporte representa el 26,1% de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero y del 42,1% de las de óxidos de nitrógeno.

En los párrafos que siguen abordamos la integración de elementos de sostenibilidad en la política sectorial de movilidad y transporte en el año 2019. Para ello realizaremos en primer lugar un breve repaso de la consideración de estos factores en los principales instrumentos estratégicos de carácter general o global que afectan a estos sectores. A continuación, nos referiremos a concretas actuaciones planificadoras y de ejecución que inciden en aspectos concretos en estos ámbitos: vehículos, movilidad urbana sostenible y planificación del sector ferroviario.

3.3.1. La movilidad en los instrumentos estratégicos de carácter general. Un breve apunte

Teniendo en cuenta cuanto ha sido señalado, no resulta extraño que el ámbito de la movilidad aparezca como uno de los ejes fundamentales sobre los que inciden una buena parte de las medidas que se perfilan en los elementos configuradores del Marco Estratégico de Energía y Clima. Su relevancia resulta evidente en el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático (en los términos que ya han sido apuntados anteriormente), y es claramente perceptible en algunos de los instrumentos de planificación que se conectan con la Estrategia de Transición Justa -como se aprecia, por ejemplo, en el Plan Estratégico de Apoyo Integral al Sector de Automoción 2019-2025 en los términos que veremos posteriormente-. Con todo, resulta especialmente interesante, por su profusión, el tratamiento que procura el PNIEC 2021-2030 a las consideraciones conectadas con el sector de la movilidad y transporte. Apuntemos en este sentido que, en términos cuantitativos, PNIEC 2021-2030 en su versión de noviembre de 2019, establece objetivos de reducción de emisiones en este sector de 28 MtCO₂-eq para el periodo 2021-2030. Además, prevé que la penetración de renovables en el sector de la movilidad alcanzará el 22% en 2030 a través de la incorporación de unos cinco millones de vehículos eléctricos (lo que representaría aproximadamente el 16% del parque móvil que se espera en 2030) y el uso de biocarburantes avanzados. Para su consecución, plantea una serie de medidas específicas relacionadas con el sector del transporte en las que se plantea un cambio modal, hacia modos de movilidad de bajas emisiones o no emisores, a un uso eficiente de los medios de transporte, renovación del parque automovilístico e impulso del vehículo eléctrico, posibilitando una mayor penetración de energías renovables en el sector. En este último sentido (energías alternativas en el transporte), destacan especialmente las medidas que aparecen detalladas en la dimensión de eficiencia energética (específicamente

la Medida 2.4 impulso del vehículo eléctrico), y en la dimensión de la descarbonización (apoyo a los biocombustibles avanzados en el transporte - Medida 1.7.-).

Resulta claro, pues, que el Marco Estratégico de Energía y Clima constituye el referente global en el que deben incardinarse las políticas de transporte y movilidad con el horizonte temporal de 2030. Y conectada con este Marco (aunque no integrada en él) debe contemplarse, por ello, otra iniciativa de carácter eminentemente estratégico en este ámbito: la futura *Estrategia de movilidad sostenible, intermodal y conectada*, cuya elaboración parece haberse comenzado a llevar a cabo en el año 2019. En este sentido, y exclusivamente sobre la base de notas de prensa del Ministerio de Fomento de junio y diciembre de 2019 -no nos ha sido posible acceder a ningún documento preparatorio original-, la estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada que pretende desplegarse aborda tanto las infraestructuras de movilidad y transporte como los aspectos modales en esta área, y comprenderá ocho ejes estratégicos: a) movilidad para todos; b) reenfoque de las políticas inversoras, de la fiscalidad y de la financiación del transporte público; c) seguridad; d) movilidad inteligente; e) movilidad de bajas emisiones; f) cadenas logísticas intermodales e inteligentes; y g) aspectos laborales y sociales. Destaquemos, en cualquier caso, que la Estrategia no ha sido aún aprobada, y tampoco se ha puesto en marcha otro de los instrumentos que pretendían acompañar el Marco Estratégico de Energía y Clima: la Mesa de la Movilidad Sostenible (entendida como un órgano de reflexión y asesoramiento que reunirá a todos los agentes que intervienen en la movilidad, desde administraciones y empresas a representantes de consumidores, usuarios y operadores).

Continuando con este apunte que venimos realizando de los instrumentos estratégicos en el que se desenvuelven las actuaciones en esta materia, es preciso referirnos aún a otro elemento programático de alcance bastante amplio en el que se desenvuelven buena parte de las actuaciones en materia de movilidad y transporte centradas en la eficiencia energética de los vehículos: el Marco de Acción Nacional de energías alternativas en el transporte. Recordemos que este Marco fue aprobado en el año 2016 en respuesta a las exigencias de la Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos. A estos efectos, se entiende por energías alternativas como aquellas que sustituyen, al menos en parte, a los combustibles fósiles convencionales en el sector del transporte por carretera, marítimo y aéreo (gas natural, incluido el biometano, electricidad, gas licuado del petróleo (GLP), hidrógeno y los biocarburantes. Es precisamente el desarrollo de este instrumento al que se encuentran ligadas buena parte de las acciones que examinaremos inmediatamente en relación con los vehículos. Recordemos también que en el año 2019 se ha elaborado el primer informe de aplicación

del Marco de Acción Nacional, de acuerdo con las exigencias que establece en este preciso sentido la mencionada Directiva (remisión a la Comisión Europea de un informe sobre la aplicación del Marco de Acción Nacional de Energías Alternativas en el Transporte antes del 18 de noviembre de 2019, y a partir de ahí, cada tres años). Este informe analiza detalladamente la evolución del parque, las matriculaciones, los proyectos de despliegue de las infraestructuras y las medidas impulsadas por toda la Administración para fomentar el uso de las energías alternativas en el transporte.

Apuntemos, en fin, y antes de dar cuenta de las concretas iniciativas emprendidas en el año 2019, la incidencia en este ámbito de la movilidad y transporte de otro instrumento planificador que hemos abordado en la sección dedicada al ambiente atmosférico: el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA), aprobado por el Consejo de Ministros en marzo de 2019. Como ya ha sido anticipado, uno de sus ejes sectoriales es precisamente el de la movilidad y sobre él prevé aplicar una serie de medidas (el fomento del cambio modal a modos más eficientes, o la contribución de distintas tecnologías -principalmente los biocarburantes y la electricidad renovable-), para lograr sus objetivos de descarbonización y de reducción de las emisiones contaminantes.

Descendiendo ya a un análisis más detallado de las acciones que se han llevado a cabo en este sector durante el año 2019, cabe señalar que, aparte de algún aspecto relacionado con la planificación de infraestructuras ferroviarias y su relación con la lucha contra el cambio climático, las actuaciones relacionadas con las políticas de movilidad y transporte han incidido fundamentalmente en los aspectos relacionados con los vehículos. Téngase en cuenta, no obstante, que algunas de las iniciativas dirigidas a los vehículos llevan también aparejadas obvias incidencias en el fomento de un cambio modal de transporte, en tanto que no sólo persiguen fomentar la utilización de un determinado tipo de vehículos (eficientes), sino también proveer de alternativas al uso del vehículo privado en los diferentes tipos de movilidad (incluyendo muy particularmente la movilidad obligada). Como se comprobará, algunas de estas medidas presentan también implicaciones desde el punto de vista del desarrollo urbano sostenible. A ellos nos referiremos separadamente.

3.3.2. Vehículos: vehículos eficientes y reducción de emisiones a la atmósfera

- Por lo que respecta a la integración de aspectos de sostenibilidad en las políticas de movilidad y transporte específicamente centradas en los vehículos, debe destacarse en primer lugar la aprobación en el año 2019 del Plan Estratégico de Apoyo

Integral al Sector de Automoción 2019-2025. Se trata de un plan que no se limita de un modo exclusivo a la promoción de vehículos eficientes, sino que, por el contrario, incorpora también medidas dirigidas al fortalecimiento del tejido industrial (inversiones productivas) y a la consecución de objetivos de carácter social (empleo estable de alta cualificación y calidad). En este sentido, el plan se conecta (está previsto) en la Estrategia de Transición Justa. En sus previsiones, calcula que el impacto total del Plan será de 2.283 M€ para 2019-2020 y 9.726 M€ para 2019-2025, y se estructura en torno a distintos ejes, entre los que destacan la revisión de la fiscalidad - orientada a que favorezca una movilidad con menores emisiones contaminantes-, y el apoyo a una mayor penetración de vehículos de cero y bajas emisiones, a través de medidas de estímulo de la demanda, nuevos planes de achatarramiento e implantación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos.

- El repaso de las actuaciones concretas relacionadas con los vehículos en el año 2019 exige también realizar algunas consideraciones relacionadas con un instrumento que, como es bien sabido, viene siendo utilizado con cierta profusión en el desarrollo de las políticas de sostenibilidad en el ámbito de la movilidad y el transporte: la concesión directa de ayudas. La relevancia de estos esquemas se aprecia tanto en el fomento de la adquisición de vehículos de energías alternativas, como en la implantación de puntos de recarga de vehículos eléctricos. Precisamente las actuaciones previstas para el fomento de la Movilidad Sostenible y Conectada que prevé el recién mencionado Plan Estratégico de Apoyo Integral al Sector de Automoción 2019-2025, se instrumentarán a través de los programas de ayuda que reseñamos a continuación (junto a otros aún no perfilados concretamente dirigidos al achatarramiento de vehículos y estímulo de la demanda de vehículos de cero y bajas emisiones).

Pues bien, en el año 2019 se han ejecutado las actuaciones integradas en la última edición del programa MOVALT Infraestructura (convocada mediante Resolución de 10 de enero de 2018 de la Dirección General del IDAE, modificada la Resolución de 14 de marzo de 2018 del mismo órgano), dirigido al otorgamiento de ayudas para la implantación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos. De acuerdo con el informe final de este programa (noviembre de 2019), se habían ejecutado y pagado 302 solicitudes de ayuda, por un importe de 5.849.061 de euros, lo que significa un grado ciertamente

bajo de ejecución del presupuesto disponible: el 29,2% de los 20 millones de euros con los que estaba dotado. También se ha presentado en febrero de 2019 el informe final del programa MOVALT Vehículos (aunque en este caso las actuaciones de ejecución ya habían finalizado en el año 2018). El informe final de la aplicación de este programa (de febrero de 2019) refleja un grado más alto de ejecución del presupuesto: de la dotación total presupuestaria (20.000.000 €), se habían aplicado un total de 16.059.000 €, de los que 67.850 € se destinaron a la adquisición de motocicletas eléctricas (11% de los 600.000 € reservados para esta tipología de vehículos), y los restantes 15.991.150 €, se destinaron a la adquisición de vehículos de otras categorías (82% del presupuesto aprobado para estas categorías).

En cualquier caso, y más allá de los balances finales de los extintos programas MOVALT, resulta especialmente destacable la aprobación de un nuevo Programa de Incentivos a la Movilidad Eficiente y Sostenible (MOVES), mediante , dotado con 45 millones de euros y dirigido a incentivar la compra de vehículos alternativos, instalar infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos, el desarrollo de incentivos para implantar sistemas de préstamos de bicicletas eléctricas y la implantación de medidas recogidas en Planes de Transporte a los centros de Trabajo. Se trata de un programa ordenado a incentivar iniciativas que faciliten un cambio hacia modos con menor consumo por pasajero/km (transporte en bicicleta o el transporte público colectivo en la movilidad obligada), así como la renovación del parque de vehículos que utilizan combustibles fósiles hacia aquellos que están propulsados con energías alternativas, aumentando en particular, la penetración de los vehículos eléctricos y el despliegue de su infraestructura de recarga para contribuir a una mayor electrificación del transporte. Más concretamente, prevé una serie de actuaciones subvencionables: 1) adquisición de vehículos de energías alternativas, siendo obligatorio el achatarramiento de un vehículo M1 de más de diez años o de un vehículo N1 de más de siete años para las adquisiciones de vehículos nuevos M1 o N1; 2) implantación de infraestructura de recarga de vehículos eléctricos; 3) implantación de sistemas de préstamos de bicicletas eléctricas; 4) implantación de medidas contenidas en planes de transporte al trabajo en empresas.

De acuerdo con las bases reguladoras establecidas por el mencionado RD 72/2019, las ayudas se otorgarán en las convocatorias que a tal efecto realicen las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, en el plazo de dos meses desde su entrada en vigor. Para ello, el Real Decreto 132/2019, de 8 de marzo, fijó la distribución territorial de las asignaciones del total de 45 millones entre las diferentes comunidades autónomas, utilizando como criterio el padrón municipal del INE, al entender que se trata de un referente estrechamente ligado a la movilidad.

- Recordemos, finalmente, la incidencia de los proyectos Clima, que han sido mencionados en el apartado relativo al cambio climático, en el ámbito de la movilidad y el transporte. Baste anotar en este sentido que de los proyectos financiados a través de este programa desde el año 2012, las empresas del sector del transporte han recibido un aporte de 1.2 millones de euros, con una reducción verificada de más de 108.000 toneladas de CO2 equivalentes.

3.3.3. Movilidad urbana sostenible

Desde otra perspectiva, específicamente centrada en incentivar proyectos singulares en materia de movilidad sostenible, se ha convocado a través de la Resolución de 5 de septiembre de 2019 de la Secretaria de Estado de energía el Programa MOVES Proyectos singulares (de acuerdo con las bases aprobadas mediante Orden TEC/752/2019, de 8 de julio). Se trata de un programa dotado con 15 millones de euros dirigido a la selección y concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de ayudas correspondientes a proyectos singulares de gestión integrada de la movilidad ubicados en ciudades Patrimonio de la Humanidad, municipios con alto índice de contaminación o proyectos ubicados en islas, y proyectos relativos a desarrollos experimentales e innovadores, llevados a cabo en el territorio nacional, relacionados con el vehículo eléctrico.

Las actuaciones financiables son proyectos singulares que contemplen algunas actuaciones previstas en un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, Plan Director o Estratégico, y que se dirijan a: a) la promoción de la movilidad peatonal; b) implantación de Plan Director de la Bicicleta para Movilidad Obligada; c) Fomento del Camino Escolar; d) Nueva Política de aparcamiento; e) Promoción y actuaciones en Transporte público; f) Promoción del Uso Compartido del Coche; g) Reordenación y Diseño Urbano; h) actuaciones para promover la movilidad sostenible de última milla; i) campañas de concienciación en movilidad sostenible, que acompañen a las actuaciones objeto de la ayuda. Los beneficiarios de esa línea de ayudas pueden ser Administraciones públicas locales y autonómicas, entidades del Sector Público Institucional, así como Consorcios o Agrupaciones público-privadas con competencia en movilidad urbana y Entidades operadoras y/o gestoras de transporte urbano y metropolitano).

El mencionado programa incluye también una línea específica para financiar proyectos singulares de innovación (proyectos de desarrollo tecnológico y desarrollos experimentales) en alguna de las áreas descritas en su Anexo III.B (entre otras, movilidad alternativa y aplicaciones TIC; conectividad y comunicación entre vehículos eléctricos e infraestructura de recarga; interoperabilidad de servicios digitales aplicables al vehículo eléctrico

que permitan avanzar en los servicios de electromovilidad; baterías y almacenamiento eléctrico; aplicaciones innovadoras de vehículo eléctrico en ciudades y flotas (entre otros: *car sharing, car pooling*).

3.3.4. Planificación en el sector ferroviario

Por lo que se refiere a la planificación en el sector ferroviario, presenta interés la adopción en este año 2019 del Plan Director de Lucha contra el Cambio Climático 2018 –2030 elaborado conjuntamente por ADIF y RENFE. El mencionado Plan Director, ordenado a los objetivos generales de transferencia modal hacia el ferrocarril, eficiencia energética y descarbonización progresiva del sistema y la operación ferroviaria, se en cuatro líneas estratégicas (gestión de la energía, eficiencia energética, descarbonización y la cultura de sensibilización). Incorpora nueve programas en los que se agrupan 20 medidas y 76 proyectos. Contempla también entre sus actuaciones la compra de energía eléctrica verde (con certificados de Garantía de Origen).

3.4. INDUSTRIA

El repaso de la integración ambiental en las políticas sectoriales estatales en el año 2019 presenta algunos aspectos dignos de mención por lo que respecta al sector industrial. En este sentido, y junto a algunas actuaciones que ya han sido expuestas en otros apartados de este capítulo (como el Plan de automoción y los programas de ayudas a la eficiencia energética de PYME y gran empresa) hay que referirse fundamentalmente a dos instrumentos que vieron la luz en el mes de febrero del año de referencia: las Directrices Generales de la Nueva Política Industria Española 2030, y el Marco Estratégico de la Pequeña y Mediana Empresa 2030, y en menor medida al Programa de Reindustrialización y Fortalecimiento de la Competitividad Industrial 2019 ("Programa Reindus"). Recordemos, en cualquier caso, que las iniciativas en este ámbito industrial están estrechamente relacionadas con la denominada "Agenda del Cambio", ya mencionada en el apartado introductorio de este capítulo.

- Por lo que respecta a las Directrices Generales de la Nueva Política Industria Española 2030, señalemos que dedica un eje (eje 9) a las consideraciones de sostenibilidad. En sus planteamientos, las Directrices parten de la idea de que existe un acuerdo generalizado sobre la importancia de la innovación medioambiental como motor impulsor de la productividad y la competitividad internacional, que se plasma en el concepto de "ecoinnovación", considerado como un elemento clave de la transición hacia un modelo de economía circular e

hipocarbónica. A partir de este convencimiento, y teniendo en cuenta el contexto que proporciona el Marco Estratégico de Energía y Clima, propone una serie de actuaciones en diversos ámbitos (entre otros, la potenciación del papel ejemplarizante del Estado como demandante de sostenibilidad, a través de la contratación pública ecológica; el desarrollo combinado de incentivos y disposiciones normativas para profundizar en ámbitos como la internalización de los costes medioambientales; o la penetración de la economía circular y la I+D+i orientada al desarrollo e implantación de productos y procesos productivos más sostenibles).

- Por su parte, el Marco estratégico en política de PYME 2030, en su apartado 4.6 (sostenibilidad) hace suyos parte de los planteamientos recién expuestos y propone un serie de líneas de actuación centradas en diversos ámbitos como el avance en la simplificación y aplicación de la regulación medioambiental, el impulso a la transformación hacia una economía circular (a través de incentivos para promover las auditorías energéticas y de recursos) y a la transición hacia una economía baja en carbono.
- Por cuanto al Programa de Reindustrialización y Fortalecimiento de la Competitividad Industrial 2019 ("Programa Reindus") debe anotarse brevemente que, alineado con los ODS y con el apoyo a la transición justa en zonas vulnerables por procesos de descarbonización, fue aprobado por el Consejo de Ministros de 6 de septiembre de 2019. Se trata de un programa dotado con 400 millones de euros, cuyo objetivo es incentivar inversiones que generen empleo y valor añadido, así como incrementar la exportación de las empresas y su acceso a nuevos mercados. Para tal fin, prevé la concesión de para la creación de nuevos establecimientos industriales, su traslado, mejoras y modificaciones en las líneas de producción y para la implementación productiva de tecnologías de la "Industria Conectada 4.0".
- Finalmente, y además de las iniciativas reseñadas, debemos hacer ciertas consideraciones en torno a dos conceptos que han merecido alguna atención en la actuación ambiental del Estado en el año 2019, por cuanto se entiende que su introducción (y el consiguiente establecimiento de un régimen jurídico adecuado) puede contribuir a potenciar un modelo energético sostenible y la competitividad del sector industrial: el consumidor

electrointensivo y las redes eléctricas de distribución cerradas. Ambas figuras, cuya relevancia para la consecución de sus objetivos ponen de relieve los documentos integrantes del Marco Estratégico de Energía y Clima, aparecen entre los principales contenidos que fueron objeto de regulación por el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España.

En este sentido, el mencionado Real Decreto Ley, a través de la modificación de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, permitió la creación y estableció los principios básicos que deben regir la constitución y autorización de las redes eléctricas de distribución cerradas (un tipo especial de redes que permiten contemplar la realidad de la industria interrelacionada entre sí en determinados ámbitos territoriales reducidos -polígonos-, y que permite así una reducción de costes económicos de la energía eléctrica para la mediana y gran industria). Por lo que respecta al consumidor electrointensivo (básicamente industrias cuyos procesos de producción exigen un elevado uso de la electricidad), la citada norma, sobre la base de la importancia estratégica de este tipo de industria, reconoció la necesidad de proteger especialmente a un consumidor eléctrico cuyos costes de suministro pueden llegar a representar hasta el 50 por ciento de sus costes productivos. Esta protección, a tenor del artículo 4 del citado RD-Ley 20/2018, debe incluir mecanismos encaminados a mitigar los efectos de los costes energéticos sobre la competitividad, así como las obligaciones y compromisos que deberán asumir dichos consumidores en el ámbito de la eficiencia energética, sustitución de fuentes energéticas emisoras y contaminantes, inversión en I+D+i y empleo, entre otros.

Sobre esta base, el RD Ley 20/2018 preveía expresamente la aprobación de dos normas de desarrollo en un plazo de 6 meses desde su entrada en vigor: sendos Reales Decretos que regularan, por una parte, las redes cerradas de distribución de energía eléctrica y por otra el Estatuto de consumidor electrointensivo. Pese a estas previsiones, y de en el primer trimestre del año se sometiera a consulta pública un proyecto de Real Decreto por el que se regulaba el estatuto de los consumidores electrointensivos, ninguna de estas normas de desarrollo ha visto la luz. Indiquemos, no obstante, que la regulación proyectada del Estatuto del Consumidor Electrointensivo caracterizaba a este tipo de consumidores (con un elevado uso de la electricidad, un elevado consumo en horas de baja demanda eléctrica y una curva de consumo estable y predecible) y desarrollaba ciertos mecanismos a los que se podrían acoger estos consumidores para mitigar los efectos de los costes energéticos sobre su competitividad.

En este último sentido, y aunque el estatuto del consumidor electrointensivo no haya pasado de la fase de proyecto, sí que se ha adoptado alguna medida dirigida a compensar los aumentos de precios de la electricidad resultantes de la inclusión de los costes de las emisiones de gases de efecto invernadero. Nos referimos a la convocatoria realizada mediante Orden Ministerial de 1 de mayo de 2019 para la concesión de las subvenciones dispuestas en el Real Decreto 1055/2014, de 12 de diciembre, por el que se crea un mecanismo de compensación de costes de emisiones indirectas de gases de efecto invernadero, correspondientes al año 2018, dotada inicialmente con una cuantía máxima de 91 millones de euros (posteriormente aumentada hasta 172,23 millones de euros mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de octubre de 2019).

3.5. AGRICULTURA, GANADERÍA Y SILVICULTURA

La integración de consideraciones ambientales en las políticas sectoriales durante el año 2019 presenta también algunos aspectos de interés por lo que se refiere a la agricultura, la ganadería y la silvicultura. Desde un punto de vista estratégico general, y antes de dar noticia de algunas iniciativas más específicas, debe recordarse que tanto el PNIEC-2021-2030, como la futura Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050 se ocupan con cierta extensión de los suelos, el manejo de la agricultura y la gestión de los bosques, sobre todo desde la perspectiva de su incidencia en las políticas sobre cambio climático. Más concretamente, el PNIEC 2021-2030 prevé la adopción de medidas en ámbitos como la mejora de las condiciones de las granjas (ubicación, emisiones, gestión de estiércoles), la nutrición sostenible de los suelos o el destino de la biomasa procedente de la agricultura y la silvicultura.

- a) Por lo que respecta a la agricultura, y en concreto a las actuaciones planificadoras en esta materia llevada a cabo a lo largo del año 2019, destaca especialmente el inicio de los trabajos ordenados a la elaboración del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PAC), que debe llevar a cabo España en el marco de la reforma de la PAC post 2020 (desarrollado sobre la base de la propuesta de la Comisión Europea, de junio de 2018). El objetivo es que el Plan Estratégico pueda implementarse desde el momento en el que se ponga en marcha la PAC post-2020, y para ello se prevé que pueda presentarse el Plan Estratégico a la Comisión Europea a principios del año 2021. El proceso de elaboración y sus contenidos son, ciertamente, complejos, y su exposición excede con mucho el propósito de estas páginas. Baste ahora indicar que el enfoque del Plan sigue el nuevo planteamiento del diseño de los

instrumentos de la PAC, en tanto que deja de ser una política basada en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas, para convertirse en una política orientada a la consecución de resultados concretos. Los resultados deben estar vinculados a tres objetivos generales, a saber: a) el fomento de un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria; b) la intensificación del cuidado del medio ambiente y la acción por el clima, contribuyendo a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE; y c) el fortalecimiento del tejido socio – económico de las zonas rurales. Estos objetivos generales se desglosan a su vez en nueve objetivos específicos, basados en los tres pilares de la sostenibilidad.

Descendiendo a actuaciones más concretas, por lo que respecta a la maquinaria agrícola, y a través la Orden de 5 de abril de 2019, se ha aprobado la convocatoria de un programa de ayudas correspondientes al Plan de Renovación del parque nacional de maquinaria agrícola (PLAN RENOVE) para el ejercicio 2019. Esta convocatoria se produce de acuerdo con las bases establecidas por el Real Decreto 704/2017, de 7 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de las subvenciones estatales para la renovación del parque nacional de maquinaria agraria.

Son diversas también las contribuciones económicas decididas en este periodo para el sector agrícola. Así, por ejemplo, el Consejo de Ministros ha aprobado un Real Decreto por el que se regula la concesión directa de subvenciones en materia agroalimentaria y pesquera, por valor de 9.474.730 euros. También se preparan y proporcionan ayudas en materia de investigación, entre ellas la convocatoria de subvenciones destinadas a la realización de programas de investigación aplicada en el sector apícola y sus productos, con un presupuesto de 300.000 euros, de los que el 50% son fondos europeos y el resto fondos nacionales.

Para concluir con este subapartado merecen finalmente mencionarse algunos planteamientos adicionales desde un punto de vista estrictamente político que han sido realizados desde la perspectiva del Gobierno durante este periodo. De un lado, se ha insistido en el vínculo entre alimentación, sostenibilidad y población. La titular ministerial del MITECO ha insistido en el año 2019, en el marco de la denominada “revolución del sistema alimentario”, en la necesidad “de recuperar el potencial de nuestro campo respetando sus estaciones, el suelo y las características climatológicas e hidráulicas de las zonas donde se producen los alimentos”. En el marco de la COP25 se ha resaltado asimismo que la agricultura familiar, es también un elemento clave para la sostenibilidad ambiental. El titular ministerial de Agricultura, Pesca y

Alimentación ha recordado que en España hay 750.000 explotaciones agrícolas familiares, que representan el 60% del empleo en el sector agrario y que el esfuerzo consiste en “hacerlas más productivas en una triple vertiente: ambiental, económica y social”.

- b) La relación entre ganadería y medio ambiente comienza también a afianzarse, reclamando nuevas políticas públicas de integración de objetivos y facilitando la existencia de herramientas que incentiven el cumplimiento de las exigencias medioambientales. El año 2019 ha sido relevante en este sector, porque desde el informe la *Global Environment Outlook 6*, de Naciones Unidas, entre otros extremos, se ha hecho saber con preocupación que el 77% de las zonas agrícolas es destinado a la producción de pienso para alimentar animales para la producción de carne. Se han señalado los problemas ambientales que ocasiona la ganadería industrial, y también se ha instado a la reducción en el consumo de productos animales. Los efectos de esta nueva mirada al sector y de las tendencias que inevitablemente origina, qué duda cabe que serán también palpables en el ámbito estatal.

A nivel interno, si un aspecto puede destacarse del año que nos ocupa es el de que ha sido aprobado el Real Decreto 45/2019, de 8 de febrero, por el que se establecen las normas zootécnicas aplicables a los animales reproductores de raza pura, porcinos reproductores híbridos y su material reproductivo, se actualiza el Programa nacional de conservación, mejora y fomento de las razas ganaderas y se modifican determinados Reales Decretos conexos.

Desde el MAPAMA, en septiembre de 2019 se ha resaltado que se persigue establecer un modelo agroganadero más respetuoso con el clima y el medio ambiente para contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales (agua, suelo y aire) para preservar la biodiversidad y conservar hábitats y paisajes. En tal contexto ha sido organizado el encuentro “Mejoras técnicas disponibles para disminuir el impacto ambiental de la ganadería”. Se ha comunicado que, pese a lo que pudiera parecer, la mejora en los procesos productivos del sector ganadero ha reducido, en los últimos años, su impacto medioambiental. También, que la ganadería “es fundamental en la vertebración del territorio, creación de empleo y fijación de población en zonas rurales”. En particular, por lo que importa a nuestros efectos, desde el Gobierno del Estado se adelanta que va a procederse a la aprobación de nueva normativa en materia de ordenación de las granjas porcinas, vacunas y avícolas, para mejorar su impacto ambiental, la bioseguridad y el bienestar de los animales, que ha visto la luz de la mano del

Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero. Se ha aludido además a los proyectos de que se dispone para favorecer una maquinaria agrícola más eficiente y menos contaminante, o para la nutrición sostenible de los suelos agrarios, y a como se conecta todo ello con el Plan Estratégico de la nueva PAC, objeto de comentario en este OPAM.

También debe darse cuenta, por último, de algunas contribuciones económicas interés, entre ellas, la decidida por Consejo de Ministros el 26 de julio de 2019 en la que se han destinado a la Animal Task Force (ATF). Constituye una plataforma europea de investigación en el sector ganadero formado por asociaciones de productores, cooperativas, asociaciones agrarias, plataformas tecnológicas, institutos de investigaciones agrarias europeas y representantes de la industria ganadera, incluyendo la acuicultura. El objetivo es afianzar la interacción para que se consiga un sector ganadero sostenible y competitivo en Europa, atendiendo a los problemas ambientales que se puedan originar.

- c) En el ámbito forestal, más allá de las que han tenido como objeto atender a emergencias derivadas de incendios, han sido diversas las actuaciones llevadas a cabo durante 2019 que merecen nuestra atención.

Entre ellas destaquemos que el MITECO ha presentado, en el marco de la programación sobre "Lucha contra la deforestación a nivel mundial. Comercio de maderas tropicales" de la COP 25, la Alerta Temprana de Maderas, una herramienta novedosa y útil para este Estado, en tanto que territorio preocupante en el tráfico ilegal internacional de maderas tropicales que supone el 80% del volumen de tráfico de especies silvestres, tanto vegetales como animales, en todo el mundo). La nueva metodología ha sido desarrollada por el MITECO, en el marco del Plan TIFIES, mencionado también desde el Observatorio. Se ha hecho saber también que la herramienta en cuestión, que va a ayudar en la protección de maderas protegidas por el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), se pone a disposición de todos los países. Es éste un buen ejemplo de cooperación para afrontar una problemática de ámbito internacional, en el sentido que subraya la Comunicación de la Comisión "Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo {SWD (2019) 307 final".

Refirámonos por último a contribuciones económicas de interés en el periodo que nos ocupa, más allá de las ayudas a la gestión forestal sostenible, que son otorgadas por parte de las Comunidades Autónomas. Pues bien, durante el mes de junio 2019 se aprueba la contribución al Proceso Paneuropeo de Protección de Bosques, por importe de 50.696 euros. Este proceso (denominado

"*Forest Europe*"), que surgió a iniciativa de Francia y Finlandia en 1990. Desde él se desarrollan estrategias comunes para sus 46 Países miembros y la Unión Europea sobre cómo proteger y gestionar los bosques de forma sostenible. Asimismo, diferentes países fuera de Europa, así como organizaciones no gubernamentales y privadas, tanto europeas como internacionales, participan en el Proceso como observadores. Otras contribuciones menores se han realizado durante el periodo analizado, y tienen como destinatario el Programa de Cooperación Internacional para la evaluación y el seguimiento de los efectos de la contaminación atmosférica sobre los bosques estadounidenses, y también la *International Union of Forest Reserarch Organizations* (IUFRO). Esta última es una Red internacional de científicos forestales que promueve la cooperación mundial en las investigaciones relacionadas con los bosques, además de tratar de mejorar la comprensión de los aspectos ecológicos, económicos y sociales de los bosques y árboles.

3.6. PESCA

Como en el año anterior, debe destacarse también que la integración de aspectos ambientales en el sector pesquero es otro de los ámbitos que contiene diversidad de actuaciones a lo largo del año 2019. No resulta posible, lógicamente, ocuparse en detalle de todas ellas. Baste aquí dejar constancia y mencionar las que nos han parecido más atractivas a los efectos del presente OPAM.

Resulta especialmente destacable el cúmulo de compromisos asumidos que consideramos que incidirán intensamente en la actuación pública de los próximos años. Se trata de los presentados en el marco de la Conferencia internacional "*Our Ocean*", celebrada el pasado octubre en Oslo, a la que España asistió ofreciendo 13 de ellos, encaminados a la protección y uso sostenible del mar. Debe ponerse énfasis en el compromiso correspondiente a la futura creación de 9 áreas marinas protegidas antes de 2024, que se sumarán a las cien de competencia estatal ya existentes, y a que se asumió que se garantizaría una inversión de 25 millones de euros en los próximos cuatro años para incrementar el conocimiento científico.

Con el objeto de asegurar la sostenibilidad de la pesca, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha anunciado también en el mismo foro la creación de una nueva Reserva Marina de Interés Pesquero, la de Sa Dragonera, en Baleares, y la puesta en marcha de un plan de acción para reforzar los mecanismos de cooperación internacional para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Se ha decidido asimismo que se destinará una inversión de 1 millón de euros en los próximos cuatro años a destinar para estudios relacionados con las colisiones de buques con cetáceos, en las zonas críticas de Canarias y Baleares. Más allá, y en materia de crecimiento azul, a través de la Fundación Biodiversidad se asume que en los próximos dos años van a financiarse 150 proyectos sobre conservación de la biodiversidad marina,

la sostenibilidad ambiental del sector pesquero, y la adaptación al cambio climático en espacios marinos protegidos, que ascienden a un total de 8 millones de euros. También se desarrollará un programa de ciencia ciudadana marina con más de 2.000 participantes en los dos primeros años. Se movilizarán más de 12.000 voluntarios en actuaciones de restauración de espacios marinos y se formarán al menos a 1.500 técnicos.

- Con relación a la sostenibilidad pesquera se adopta el compromiso de incrementar la cooperación para afrontar la pesca ilegal, que constituye una prioridad estratégica del Gobierno, explicándose se dispondrá al efecto de un Plan de Acción que incluirá inspecciones conjuntas con las autoridades de los Países Terceros en donde los pesqueros con bandera española realizan desembarques. Se reforzará también la cooperación con los países de África occidental en lo que respecta al uso del conocimiento científico en tanto que es la base para el uso sostenible de los recursos pesqueros.

Otros instrumentos que es oportuno mencionar, respecto al año que nos ocupa han sido la aprobación del Real Decreto 46/2019, de 8 de febrero, por el que se regula la pesquería de atún rojo en el Atlántico Oriental y el Mediterráneo, que se dicta tras acreditarse una progresiva recuperación de la especie, y que es de aplicación a todos los buques pesqueros y almadrabas españoles, a las granjas ubicadas en aguas españolas y a los buques de otras nacionalidades que utilicen los puertos españoles para el desembarque de atún rojo.

También, tal como mencionamos con ocasión de la política de sobre turismo, durante este año se ha aprobado un Real Decreto por el que se establecen las condiciones de complementariedad y compatibilidad de las actividades pesqueras y el turismo.

Por último, apuntemos que el 9 de agosto de 2019 Consejo de Ministros ha conocido un informe sobre los "Acuerdos de Colaboración de Pesca Sostenible: beneficios para la flota pesquera española", en el que se recoge los acuerdos bilaterales de pesca de la Unión Europea con terceros países. En todos ellos se afirma que la flota española y europea aprovechan únicamente los recursos que son excedentarios, de acuerdo con la mejor ciencia disponible, y por tal razón se menciona que constituyen una garantía de aplicación de la sostenibilidad de sus recursos pesqueros. El Gobierno de España ha trabajado intensamente para la renovación y fortalecimiento de esta red de acuerdos porque se alzan como instrumentos imprescindibles para el mantenimiento de la actividad de la flota pesquera española (primera potencia a nivel europeo).

No queda sino apuntar que el Consejo de ministros ha aprobado el 5 de julio la distribución de 3.369.524 euros entre las comunidades autónomas, para

la financiación de las ayudas a la paralización temporal de la actividad pesquera 2019, con el objeto de contribuir a la sostenibilidad medioambiental y económica del sector pesquero (permitiendo la implantación de vedas biológicas o protección de zonas de alevinaje, minimizando los efectos económicos negativos de las paradas). Se formalizan así los criterios y distribución previamente acordados en la Conferencia Sectorial.

3.7. TURISMO

Han sido diversas las actuaciones llevadas a cabo durante 2019, que merecen atención, tal como resaltábamos el año anterior, con el hecho de que el turismo es un sector estratégico de la economía española (aporta en este periodo un 11,7% al PIB y emplea al 12,2% del total de afiliados en el Estado).

Durante el periodo que nos ocupa, se considera, de idéntico modo, que la oferta turística de calidad y con valores medioambientales y sostenibles, genera efectos positivos sobre la economía. Se detectan, durante este año, múltiples actuaciones en las que se alude a la relación entre turismo y sostenibilidad, pero en las que también comienzan a participar otras políticas, y entre ellas, es asiduo comenzar a localizar la relativa a turismo y cambio climático (que precisamente es objeto de atención en el 12º Foro de Turismo Responsable en FITUR 2020). Existen evidencias que ofrecen desde el Estado a la comunidad europea e internacional interesantes ejemplos de actividades turísticas sostenibles, pero también queda acreditado que es posible todavía aprender importantes lecciones (como las derivadas de informes como el preparado en el Parlamento europeo, *European tourism: recent developments and future challenges* (2019)).

Durante 2019 el Ministerio para la Transición Ecológica ha trabajado con el sector turístico en nuevas medidas para actuar frente a las basuras marinas en las playas. Pero también el sector turístico se ha acercado a otros sectores, y entre ellos, ha incrementado su relación con el sector pesquero. Muestra de ello es el hecho de que se ha aprobado el Real Decreto 239/2019, de 5 de abril, por el que se establecen las condiciones para el desarrollo de la actividad de pescaturismo, cuyo objeto es regular, como actividad complementaria del sector pesquero, cuáles son las condiciones básicas para el desarrollo de esta nueva modalidad turística respecto de la actividad extractiva y la acuicultura (que ya es ejercida a bordo de buques pesqueros). El Real Decreto persigue fijar cuales son requisitos de acceso al ejercicio de la actividad, y también las condiciones (de seguridad, de compatibilidad) con la actividad pesquera.

Ya avanzábamos el año pasado que comenzaba a trabajarse en las Directrices generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030. Pues bien, este año damos conocimiento de que el Consejo de Ministros de 18 de enero de 2019 ha conocido un informe sobre tales Directrices, entre las cuales aparece

también la sostenibilidad. Se fijan cinco ejes estratégicos, para cuya implementación se desea contar con aportaciones procedentes de las comunidades autónomas y de los principales agentes sociales y económicos del sector. Los ejes son: Gobernanza colaborativa; Crecimiento sostenible; Transformación competitiva y rentabilidad del sistema; Personas, empresas y territorio; y también. Producto e inteligencia turística. El objetivo de la Estrategia es mantener la posición de liderazgo de España en materia turística.

Y finalicemos con dos apuntes, uno de carácter organizativo y otro que corresponde a la actividad de fomento. Con relación al primero, apuntemos que ha sido aprobado asimismo, durante el año de análisis, el Real Decreto 7/2019, de 18 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial de Turismo, que trae causa en la necesidad de adecuarse tal Comisión (que no se ha reunido desde 2012) a la que es ahora la estructura del nuevo Gobierno.

Ha habido asimismo diversas decisiones de interés y que tienen implicaciones económicas. Destacamos entre ellas, la contribución española a la *European Travel Commission* (ETC) (que es un foro de organizaciones nacionales de promoción turística, y entre ellas, el Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), por importe de 79.070 euros. Se hace saber que de este modo se contribuye a la diversificación y desestacionalización del mercado turístico español y a la atracción de un turista cosmopolita y sostenible. También, un acuerdo adoptado por el Gobierno por el que se autoriza a suscribir una Adenda al Convenio de 3 septiembre de 2009 con el Instituto de Crédito Oficial, para instrumentar la línea de crédito para la mejora de la sostenibilidad del sector turístico (Plan FuturE 2009).

3.8. DEFENSA

El año 2019 presenta algunos ejemplos interesantes fruto de la interrelación, a veces poco notoria, entre la materia de defensa y la ambiental. Resulta llamativo que a nivel del Departamento ministerial se haya decidido dedicar, desde agosto 2019, un espacio singular en la web del Ministerio de Defensa en la que se da cuenta, entre otros, de los espacios naturales de las Fuerzas armadas, protección contra los incendios forestales, sistemas de gestión ambiental, lucha contra la contaminación, así como cambio climático en las fuerzas armadas. El espacio nace con vocación divulgativa de las actuaciones que se realizan para la tutela ambiental y para la gestión ambiental de las instalaciones.

Con respecto a las actuaciones, localizamos dos en la misma dirección. Damos cuenta en primer lugar de que en 29 de marzo, por parte del Consejo de Ministros, y en aplicación de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, y de su reglamento -Real

Decreto 689/1978, de 10 de febrero- han sido aprobados cuatro Reales Decretos por los que se declaran zonas de interés para la Defensa Nacional determinadas propiedades (denominadas «Campamento de Tentegorra», «Campo de Tiro Barranco de los Sánchez», «Cuartel de Santa Bárbara» y «Polvorines NSD», en la provincia de Murcia; las propiedades denominadas «Acuartelamiento Montejaque» y «Campo de Tiro e Instrucción Las Navetas», en la provincia de Málaga y la propiedad denominada «Cuartel de Santa Ana», en la provincia de Cáceres). Si han captado nuestra atención es porque tal declaración como zonas de interés para la defensa obedece, se hace saber, a la relación entre la legislación sobre protección ambiental de grandes espacios naturales, la ordenación urbanística y las necesidades militares, es decir, según se admite, por las dificultades que puede conllevar la concurrencia sobre un mismo espacio físico de títulos competenciales diferentes (Defensa Nacional y Protección Ambiental) que están atribuidos a distintas Administraciones (Administración General del Estado-Ministerio de Defensa y Administraciones autonómicas). El objetivo de la declaración es que con ella se persigue evitar que las razones de protección ambiental anulen o menoscaben gravemente la operatividad de los campos de maniobras militares. Por tal razón la opción por la que se resuelve es la de que el Ministerio de Defensa es el que determina la compatibilidad con los fines que persiguen las Fuerzas Armadas.

Una declaración de igual sentido y efectos se lleva a cabo posteriormente adoptándose en el Consejo de Ministros del día 21 de junio (esta vez sobre las propiedades 'El Palancar' (Academia de Ingenieros), en la provincia de Madrid; las propiedades denominadas 'Base Cid Campeador con su Campo de Maniobras y Tiro de Matagrande y el Polvorín de Ibeas de Juarros', en la provincia de Burgos; la propiedad denominada 'Base Coronel Sánchez Bilbao', en la provincia de Ciudad Real; la propiedad denominada 'Campo de Maniobras y Tiro de Chinchilla y su Polvorín', en la provincia de Albacete; las propiedades denominadas 'Campo de Maniobras y Tiro de Las Batiellas', 'Campamento de Rioseta', 'Campamento de Candanchú', 'Refugio Militar de Cerler' y 'Terreno adjunto', en la provincia de Huesca; y las propiedades denominadas Acuartelamiento 'Héroes del Revellín' y su Campo de Maniobras y Tiro 'La Rad de Lassuen', en la provincia de La Rioja).

4. ALGUNOS TEMAS EMERGENTES

El análisis global de la actuación realizada por el Estado durante 2019, circunscribiendo la mirada no únicamente hacia la cuestión ambiental o de sostenibilidad, sino extendiéndola también, y de forma particular, hacia la integración progresiva de tal perspectiva en el marco de otras políticas, permite al observador detectar o intuir algunos temas que pueden considerarse emergentes. Algunos de ellos, germinando, pueden constituir flor de un día, (o

año), pero todo indica que pueden también llegar a proliferar intensa y generosamente, es decir, conseguir afianzarse durante los próximos años. En este OPAM 2019 se desea dar cuenta de algunos de ellos. Concretamente, en primer lugar, daremos cuenta del relativo a cuestiones de género, para a continuación detenernos en lo que puede llamarse sector financiero sostenible, y, por último, también vinculado con la sostenibilidad, apuntaremos algunos aspectos relativos a aspectos demográficos/despoblación/alimentación.

- a) El año que nos ocupa ofrece, sin duda, al lector atento, ejemplos de una nueva perspectiva, la del binomio género y sostenibilidad. Se comprueba como se vislumbran fundamentalmente declaraciones de carácter general, pero también se localizan exponentes -en algunos subsectores- donde la cuestión brilla con más intensidad, y entre ellos, la protección de espacios naturales y el del cambio climático.

En primer lugar, observamos cómo se refleja en el plano internacional. Así, por ejemplo, se ha tomado conocimiento de que la Red de Reservas de Biosfera de Iberoamérica y Caribe (Red IberoMaB), que engloba 23 países y 193 Reservas, se ha reunido en Guatemala en el mes de noviembre para avanzar en la aplicación de sostenibilidad e igualdad de género en el desarrollo socioeconómico de las reservas de la biosfera de Iberoamérica y el Caribe. En su organización han participado entidades que nos son cercanas, como el OAPN del MITECO, la AECID y el Programa sobre Persona y Biosfera (MAB) de la UNESCO.

También el Consejo de Ministros ha atendido a la puesta en marcha de las conmemoraciones de los veinticinco años de la adopción de la Declaración y la Plataforma de acción de Beijín (Beijing+25). España se compromete aquí a impulsar y apoyar, en el ámbito europeo e internacional, las acciones programadas con motivo de esta efeméride, en la que participan Naciones Unidas y la UE. La Plataforma, debe recordarse que considera de especial preocupación el medio ambiente y la vulnerabilidad de las niñas y la protección y eficacia de sus derechos.

El cambio climático es abordado de forma especial desde el ecofeminismo. Apuntemos que género y cambio climático comenzaron a integrarse en el Acuerdo de París. La web del MITECO destaca adicionalmente, como durante el mes de diciembre 2019 tuvo lugar el evento "El liderazgo femenino en la acción climática", impulsándose así una nueva mirada hacia este colectivo que puede ser más vulnerable al cambio climático, e insistiéndose en que pueden ser promotoras de una nueva forma de relación con los recursos naturales, el cuidado de los ecosistemas y las formas de producción. Se reivindica en este contexto la necesidad de "visibilizar más la situación de las

mujeres en comunidades afectadas por los impactos climáticos, pero también el trabajo que ellas pueden hacer trasladando el conocimiento para la actividad agrícola", y en sectores particulares como puede ser el de la energía. Este planteamiento ha sido reforzado con la representación de entidades como la Organización para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Mujer en Estados Unidos (WEDO); Mujeres por la Justicia Climática en Sudáfrica; y la Cooperativa Mujeres con Energía.

También, durante el año 2019, el Gobierno ha realizado declaraciones diversas. Entre ellas, en el mes de marzo, con motivo del Día Internacional de la Mujer, insistiéndose en que la Agenda 2030 de Naciones Unidas, incorpora el compromiso con la igualdad de género de forma integral y transversal. Este año, ONU mujeres, se ha circunscrito justamente a formas innovadoras que ayudan a conseguir la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, en especial en las esferas relativas a los sistemas de protección social, el acceso a los servicios públicos y la infraestructura sostenible. También, en el marco de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrada en Nueva York entre el 12 y el 22 de marzo, centrada en tales extremos, se ha determinado en las conclusiones que constituyen temas prioritarios, entre otros, tanto su vinculación inequívoca con el cambio climático, como que se garantice el acceso al agua (en el CSW63 (2019)). A su vez, en el mes de junio, se ha acordado aprobar la Declaración institucional con motivo del Día Nacional del Orgullo LGBTI. Aquí, el Secretario General de Naciones Unidas señaló que el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030 exige una perspectiva inclusiva, con independencia de la orientación sexual o de género. También en el contexto del 25 de noviembre, fecha en que se conmemora el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, el Gobierno ha promovido una declaración que vincula tal cuestión con la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Más allá de tales declaraciones se comienzan a vislumbrar ya actuaciones que son objeto de financiación y también proyectos concretos, como es el que se lleva a cabo en Valencia sobre formación para la sostenibilidad con perspectiva de género.

Cabe deducir, de los elementos expuestos, tanto de los generados el ámbito internacional como de los que también comienzan a ir recogiendo en el ámbito interno o doméstico, que es verosímil que estemos ante una cuestión que puede asentarse en el tiempo y ofrecer, por tanto, un largo recorrido.

- b) Entre los temas emergentes, también debe constar en esta edición el del sector financiero, toda vez que, también aquí, lucen durante el año analizado algunos exponentes que merecen ser resaltados.

En primer lugar, debemos tomar conocimiento de cómo va originándose tan interesante cuestión. En este sentido, no debe desconocerse que, en el marco del *Biscay ESG Global Summit* sobre inversión responsable, celebrado en Bilbao el pasado mes de junio, la titular del MITECO ha declarado, que la transición ecológica “es una oportunidad estratégica para el sector financiero”, precisando que ya puede constatarse la existencia de un interés por la inversión sostenible y también porque tal preciso sector integre la gestión de los riesgos climáticos en sus estrategias de negocio. Se ha hecho saber que el camino ya ha comenzado, puesto que actualmente solo un 17% de las entidades aludidas no dispone de ninguna inversión sostenible en sus carteras, y un 54% de ellas dedica entre un 1% y un 20% a este tipo de operaciones.

La transición hacia un futuro sostenible, con una meta de cero emisiones netas, se ha explicitado asimismo que debe plantearse hoy en el sentido de que ofrece numerosas oportunidades al sector financiero para reconectar su actividad con las necesidades de la economía real, a la vez que para asegurar su viabilidad en el medio y el largo plazo. Y que, puesto que tal proceso requiere un impulso político, desde el Estado se considera oportuno alinearse con lo que se ha verificado que ya se lleva a cabo desde otros países, pioneros al respecto (en expresa alusión a cómo se efectúa la incorporación del riesgo climático en las pruebas de estrés del sector de los seguros británico, y también atendiendo a la apuesta decidida que se realiza en Noruega promoviendo la inversión en energías renovables). Son ya diversos los Estados que han empezado a desarrollar herramientas financieras ambientalmente sostenibles para movilizar sus sectores financieros.

En este marco que acabamos de esbozar se ha puesto sobre el papel la futura adopción por España de una Agenda Estratégica de Finanzas Sostenibles.

También se explicitó durante 2019 que, atendiendo a la relevante inversión pública que se debía acometer en los próximos años,

“una de las medidas que el Gobierno contempla para financiar parte de la inversión pública es la emisión por parte del Tesoro de bonos verdes. Supondrá un impulso para que el sector privado apueste por este instrumento, fundamental para financiar la transición ecológica”.

Con posterioridad, en diciembre de 2019, en el marco de la COP25, se ha insistido también en la cuestión de que unas finanzas sostenibles pueden acelerar la transición ecológica, necesitada de inversión pública y de que se atraigan inversiones privadas que ayudaran a financiar el cambio de modelo. También en ese mismo mes se ha hecho saber que los principales bancos españoles (una veintena) han firmado un acuerdo por el que se comprometen a alinear su actividad con los objetivos del Acuerdo de París de lucha contra el cambio climático (tal como hicieron ya 31 bancos mundiales en el marco de los

Principios de Banca Responsable promovidos por la Iniciativa Financiera de ONU Medio Ambiente (UNEP FI). Los bancos españoles acuerdan que a los 12 meses siguientes a la firma, publicarán cual ha sido el conjunto de medidas adoptadas para apoyar y acelerar el cambio hacia tecnologías, modelos de negocio y sociedades con bajas emisiones de carbono y resistentes al clima. También acuerdan que a los 3 años se publicarán los objetivos.

Pero es que la cuestión que apuntamos además encaja y se enmarca cómodamente en las más recientes políticas de la UE, y, por ende, también en el actualmente conocido como European Green Deal. Anotemos que la Unión europea dispone ya, desde marzo de 2018, de un Plan de Acción de la Comisión sobre Finanzas Sostenibles, en el que se preconiza, entre otros, establecer un lenguaje común para ellas, crear etiquetas para que los inversores pueden identificar fácilmente las inversiones que cumplen los criterios ecológicos o de bajas emisiones de carbono, establecer nuevas obligaciones de transparencia o asesoramiento. Todo ello aplicable aplicables a las empresas de seguros, bancos, etc.

Además, en octubre de 2019, juntamente con otros países e instituciones financieras, a instancias de la UE, se constituyó la denominada Plataforma Internacional de Finanzas Sostenible (IPSF), un foro desde el que se promueven intercambios de información, identificación de barreras y oportunidades, y eventualmente, se preconiza la acción conjunta armonizando y aunando esfuerzos en iniciativas sobre finanzas ambientalmente sostenibles. Y tampoco se puede olvidar, en todo este contexto, dos aspectos. De un lugar, el *Green Deal* o Pacto Verde Europeo, que constituye la hora de ruta para la sostenibilidad, y que establece cuáles serán los instrumentos financieros disponibles, las inversiones necesarias y expone como se obtendrán resultados. En particular, no puede olvidarse que en él se hace saber que se ofrecerá apoyo financiero y asistencia técnica a aquellas personas y entidades más afectadas por la transición hacia la economía verde, movilizándose 100.000 millones de euros, como mínimo, durante el período 2021-2027 en las regiones más afectadas. Pero en segundo lugar, son también de especial interés la aprobación de dos recientes Reglamentos europeos (Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financiero, así como Reglamento (UE) 2019/2089 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1011 en lo relativo a los índices de referencia de transición climática de la UE, los índices de referencia de la UE armonizados con el Acuerdo de París y la divulgación de información relativa a la sostenibilidad de los índices de referencia). Y, además, como hemos mencionado con anterioridad, ya está trabajándose actualmente, en el desarrollo

de los nuevos criterios que serán de aplicación al ecolabel europeo para los productos financieros.

- c) Y aportamos ahora un tercer ámbito. Ha aflorado con más asiduidad, durante 2019, el vínculo inequívoco que se produce entre cuestiones demográficas (y entre ellas, la despoblación), con alimentación y sostenibilidad. Esta perspectiva que sin duda es especialmente transversal y multidisciplinar ha sido realzada, por ejemplo, el mes de abril, en el marco del CONAMA 2019, reflexionándose como el medio ambiente y la sostenibilidad pueden llegar a ser el eje vertebrador de numerosas políticas que pueden emprenderse para combatir las carencias en el medio rural. La cuestión sobre la que aludimos ha sido enfatizada también por la titular del MITECO en 2019. En este marco, no nos cabe duda de que el sector agroalimentario es un elemento clave asimismo para afrontar los efectos negativos del cambio climático, y que ello está provocando también que, de forma coherente, tanto la agricultura ecológica, la ganadería sostenible y la gastronomía, comiencen a adjetivarse en los últimos tiempos como sectores verdaderamente estratégicos en la materia que nos ocupa. Si efectivamente puede predicarse que de alguna manera ya lo son -por razones de seguridad alimentaria y porque es inequívocamente constatable que en los últimos años ha incrementado la demanda de productos cercanos y sostenibles-, también lo ha de ser -sin duda alguna- para incentivar que la población rural permanezca en tal territorio y no aumente de forma adicional la preocupante pérdida de suelos fértiles y de recursos naturales. Sin que se olvide que actualmente la despoblación que padece buena parte de municipios del territorio estatal constituye también un desafío a afrontar que se encuentra en la práctica vinculado con el cumplimiento de los ODS.

Estamos, pues, ante cuestiones de importancia, detectadas ya previamente desde la propia UE. En el Informe sobre España 2019 en el marco del Semestre Europeo, se reconoce la importancia del reto demográfico, y cuando se tratan las Orientaciones de inversión sobre financiación de la política de Cohesión 2021-27, observamos que se alude estos aspectos, señalándose en el informe que se han detectado necesidades de inversión prioritaria en zonas interiores afectadas por la despoblación o baja densidad de población. Concretamente se determina la necesidad de fomentar el desarrollo local integrado en los ámbitos social, económico, cultural y medioambiental de las zonas interiores, las zonas afectadas por la despoblación y de baja intensidad de población, así como las islas.

Pese a que es indudable que esta problemática ha sido conocida ya por diversos ejecutivos estatales, puede considerarse que actualmente existe una alta probabilidad de que sea abordada más decididamente en los próximos años, con políticas públicas que ofrezcan mayor estabilidad y rigor, con la ventaja de que podrá ayudar al cumplimiento efectivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ya disponemos en 2019 de un instrumento de indudable calado e interés al respecto, que ha de ser complementado en los próximos tiempos y que se alinea con la Agenda 2030. Se trata de las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, que fueron aprobadas mediante acuerdo del Consejo de Ministros el 29.03.2019. En su elaboración se constata que se ha garantizado la intervención de diversos ministerios y todo parece indicar, como no debería ser de otro modo, que han colaborado asimismo las comunidades autónomas y entidades locales. Pero no es un dato puntual, puesto que tales directrices generales enlazan además con el contenido de la Estrategia de Transición, aprobada poco antes, que, como es sabido también se concibe, según acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de febrero, como un instrumento que entre otros objetivos intenta evitar que se produzcan impactos negativos sobre el empleo ni la despoblación, poniéndose énfasis en la creación de empleo verde en el mundo rural.

Jurisprudencia Constitucional: la Ley Catalana del Cambio Climático

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

SUMARIO: 1. LA LEY CATALANA DEL CAMBIO CLIMÁTICO (STC 87/2019): 1.1. Introducción. 1.2. El encuadramiento competencial de la disputa. 1.3. La parte alícuota de los compromisos del Estado español. 1.4. Los presupuestos de carbono. 1.5. Los objetivos concretos y a plazo en materia de descarbonización y energías renovables. 1.6. Otras cuestiones. 2. SUELO Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: 2.1. Introducción. 2.2. Transformaciones urbanísticas en espacios de la Red Natura 2000: el caso Valdecañas (STC 134/2019). 2.3. La Ley canaria del suelo y de los espacios naturales protegidos (STC 86/2019). 4.2. La Ley murciana de aceleración de la transformación del modelo económico regional (STC 161/2019). 3. EVALUACIÓN AMBIENTAL: 3.1. Introducción. 3.2. La inmunidad de los planes, programas y proyectos de competencia estatal (STC 113/2019). 4. DAÑOS A CULTIVOS POR ESPECIES CINEGÉTICAS PROCEDENTES DE ZONAS DE SEGURIDAD (STC 79/2019): 4.1. Planteamiento. 4.2. La Sentencia. 4.3. Apunte final. 5. FISCALIDAD AMBIENTAL: 5.1. El nuevo canon constitucional. 5.2. El impuesto murciano sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente (STC 22/2019). 5.3. El impuesto catalán sobre elementos radiotóxicos (STC 43/2019). 5.4. El impuesto catalán sobre vehículos de tracción mecánica (STC 87/2019).

RESUMEN Aunque la principal protagonista de la jurisprudencia constitucional en materia ambiental en el año 2019 ha sido, sin duda, la STC 87/2019, sobre la Ley catalana del cambio climático, el ejercicio nos deja otro puñado de Sentencias de no poco interés, como la relativa a las transformaciones

urbanísticas en espacios de la Red Natura 2000, con el telón de fondo del caso Valdecañas (STC 134/2019), la referente a la inaplicabilidad de las ampliaciones autonómicas del ámbito de la evaluación ambiental a los planes, programas y proyectos de competencia estatal (STC 113/2019) o la que trata de los daños a cultivos provocados por especies cinegéticas procedentes de las zonas de seguridad de infraestructuras de titularidad estatal (STC 79/2019). Y con el resto de las Sentencias del año 2019 se termina de componer un cuadro sumamente atractivo: las que abordan las variadas cuestiones planteadas en torno a dos leyes recientes canaria y murciana (SSTC 86 y 161/2019) y las referidas a la pujante temática de los tributos con finalidad ambiental (SSTC 22, 43 y 87/2019).

ABSTRACT: Although the main protagonist of the constitutional jurisprudence in environmental matters in the year 2019 has been, without a doubt, the STC 87/2019, on the Catalan Law of climate change, the exercise leaves us a handful of sentences of no little interest, such as the one concerning urban transformations in spaces of the Natura 2000 Network, with the backdrop of the Valdecañas case (STC 134/2019), the one referring to the inapplicability of the regional extensions of the scope of the environmental evaluation to the plans, programs and projects of state competence (STC 113/2019) or the one that deals with the damages to crops caused by hunting species coming from the security zones of infrastructures of state ownership (STC 79/2019). And with the rest of the Judgments of the year 2019, an extremely attractive picture is finished: those that address the various issues raised around two recent Canarian and Murcia laws (SSTC 86 and 161/2019) and those referring to the thriving thematic of taxes with environmental purpose (SSTC 22, 43 and 87/2019).

PALABRAS CLAVE: Cambio climático. Red Natura 2000. Evaluación ambiental. Zonas de seguridad. Legislación de suelo. Tributos ecológicos.

KEYWORDS: Climate change. Natura 2000 Network. Environmental assessment. Safety zones. Soil legislation. Ecological taxes.

1. LA LEY CATALANA DEL CAMBIO CLIMÁTICO (STC 87/2019)

1.1. INTRODUCCIÓN

La política en materia de cambio climático no es desde el punto de vista competencial una política exclusivamente ambiental. Si así fuera, bastaría con que la legislación de cualquier Comunidad Autónoma se marcara unos

objetivos más ambiciosos que los previstos por la legislación básica (elevara los estándares de protección por encima de lo dispuesto en ella) para resultar inobjetable desde la perspectiva competencial, según los conocidos términos del reparto de competencias normativas entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE y concordantes estatutarios). Pero no es así porque toda política de cambio climático, sobre todo si se aborda con un planteamiento integral, tiene incidencia sobre el conjunto de la economía y en particular sobre el sector energético, de modo que su formulación obliga a tomar en consideración ciertos títulos competenciales del Estado (“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” y “bases del régimen minero y energético”, art. 149.1.13 y 25 CE, respectivamente) que no guardan con sus correlativos estatutarios la misma relación que el referido a la protección del medio ambiente; además de poder asimismo afectar de manera puntual a otras materias regidas por diferentes esquemas de distribución competencial.

Lo anterior podría ser una especie de resumen de la STC 87/2019, de 20 de junio de 2019, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su día por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, de la que vamos a ocuparnos con detalle en las páginas que siguen.

Con la Ley 16/2017 el legislador catalán quiso, como en otras ocasiones, ser pionero en la formulación de una política completa y avanzada en materia de cambio climático, que incluyera medidas tanto de mitigación (o reducción de las emisiones de CO₂) como de adaptación de los más variados sectores de la vida social y económica, en ejecución de los contenidos del Acuerdo de París¹, adelantándose así al propio legislador estatal, hasta ahora fracasado en el propósito de aprobar una ley general; pero también, y en consonancia con los tiempos que corren, reclamar un cierto protagonismo como supuesto destinatario directo de las obligaciones impuestas por el mencionado tratado internacional a los Estados firmantes, entre ellos España, invocando para ello la invitación del propio tratado a las entidades locales y “subnacionales” a hacer su contribución a la lucha frente a la amenaza climática.

La ley resultante, fruto al parecer de un laborioso proceso de negociación entre distintas fuerzas políticas durante su tramitación parlamentaria, y más ambiciosa y precisa que el proyecto de ley presentado en su momento por el Gobierno catalán, es un texto amplio y omnicomprensivo, integrado por 56 artículos (divididos en seis capítulos más otro preliminar) y un buen número de

¹ Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015, en el marco de la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (BOE núm. 28, de 2 de febrero de 2017).

disposiciones adicionales, transitorias y finales de contenido diverso²; muchos de cuyos preceptos tienen un carácter abierto, pero incluyendo también reglas precisas, fruto en gran medida de las mencionadas adiciones producidas en fase parlamentaria. Ha de destacarse también que la ley fue aprobada en su mayor parte por unanimidad, limitándose prácticamente la discrepancia de algunos grupos parlamentarios al capítulo impositivo, y sin que, al menos en la etapa final y accesible de su elaboración, ningún grupo expresara reticencia alguna desde el punto de vista competencial³.

Quien sí encontró reparos que oponer desde esta perspectiva fue el Presidente del Gobierno, que, tras los trámites obligados, interpuso finalmente recurso de inconstitucionalidad frente a un buen número de preceptos de la Ley⁴.

Buena parte de las impugnaciones fueron finalmente estimadas por la STC 87/2019 que inmediatamente pasaremos a comentar, pero de la que conviene anticipar un juicio en principio favorable, por la razonabilidad en general de sus argumentos y decisiones, como invita a pensar el que no contenga ningún Voto particular, cosa ciertamente inhabitual en los últimos tiempos en conflictos competenciales entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Ello no obsta a que exprese después mi discrepancia con algunos extremos de la Sentencia, cuyo encuadramiento competencial de la controversia resulta tal vez algo dubitativo, que no acierta en mi opinión en la interpretación de algunos preceptos de la Ley impugnada y de algunas piezas de la legislación básica de contraste, y que a resultas de todo ello, junto a preceptos con los cuales podría haber sido más dura, también podría haber optado paradójicamente en temas importantes por otra clase de fallo más benévolo sin merma alguna de la fuerza de su mensaje principal.

² Un buen resumen de los distintos contenidos de la Ley, en: VADRÍ FORTUNY, M.T., "[Cataluña: ¿una parálisis que se cronifica? El medio ambiente no tiene la culpa](#)", en: F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, Ciemat, Madrid, 2019, pp. 972 y ss.; RODRÍGUEZ BEAS, M., "La incidencia del acuerdo de París en las políticas públicas catalanas frente al cambio climático: la ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 2 (2018); y DE LA VARGA PASTOR, A., "Estudio de la ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático, y análisis comparativo con otras iniciativas legislativas subestatales", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 2 (2018).

³ Extraigo estas apreciaciones del debate final sobre la ley en el Pleno del Parlament (Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, XI Legislatura, Serie P, núm. 77, de 27 de julio de 2017, pp. 17 y ss.)

⁴ El recurso se interpuso con invocación del art. 161.2 CE y consiguiente suspensión automática, con su admisión a trámite, de los preceptos impugnados. El incidente cautelar fue resuelto por ATC 36/2018, de 21 de marzo, que acordó el levantamiento de la suspensión de todos los preceptos recurridos a excepción de uno, el art. 19.4 de la Ley, de contumaz prohibición del *fracking* en territorio catalán.

En el examen de las impugnaciones, la STC 87/2019 sigue prácticamente el orden propuesto en el recurso por la Abogacía del Estado. De todos modos, tres son, en mi opinión, los temas principales objeto de análisis por la Sentencia: la técnica de los “presupuestos de carbono”, la fijación de objetivos y plazos concretos de descarbonización y penetración de las energías renovables, y la pretendida cuota-parte catalana de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado español. A ellos dedicaremos, pues, una atención primera y singular, agrupando luego bajo el rótulo común de “otras cuestiones” el resto de asuntos abordados por la Sentencia, de temática variada y en algún caso de no poco interés, con la excepción del capítulo impositivo, que por razones sistemáticas dejaremos para el apartado final de la contribución de este año al Observatorio (fiscalidad ambiental). Pero hay que empezar, como hace igualmente la Sentencia, por ser tema obviamente crucial, con el encuadramiento competencial de la disputa.

1.2. EL ENCUADRAMIENTO COMPETENCIAL DE LA DISPUTA

Tras una presentación del contexto (el Acuerdo de París) y del contenido de la Ley catalana del cambio climático (FFJJ 2 y 3), la STC 87/2019 entra decididamente a afrontar la cuestión siempre determinante para la resolución de los conflictos competenciales de su encuadramiento constitucional y estatutario (FFJJ 4 y 5).

La Ley 16/2017, aunque no se haga referencia a ello en la Sentencia, contenía en su Preámbulo (apartado III) una larga justificación de su apoyatura competencial. Sin negar en absoluto su intención de sentar los fundamentos de una política climática propia y de liderazgo, el legislador catalán se consideraba suficientemente habilitado para ello con base principalmente en la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente, con el complemento adicional, dado el carácter “transversal” de aquella política, de una larga lista de competencias autonómicas sobre los distintos sectores afectados por la regulación, fundamentalmente en la parte relativa a la adaptación al cambio climático.

Las defensas de la Ley impugnada (Letrados de Parlamento y del Gobierno catalán) insistieron fundamentalmente en la primera de las ideas antes indicadas, esto es, en la protección del medio ambiente como materia principalmente concernida, y en la necesaria interpretación restrictiva, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, de la posible incidencia en estos asuntos de la competencia estatal para la ordenación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

La Abogacía del Estado sostenía una posición bien distinta. Con esta Ley el legislador catalán habría asumido en su opinión un papel inaceptable, al establecer una política propia en materia de cambio climático en desarrollo directo de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado español y “completamente al margen” de la normativa básica estatal de referencia. Los preceptos impugnados supondrían por ello una vulneración de las competencias estatales (unas u otras según los casos) en materia de ordenación de la actividad económica general, puertos de interés general, aguas, protección del medio ambiente y régimen minero y energético (*ex art.* 149.1.13, 20, 22, 23 y 25 CE, respectivamente), sin que la competencia de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente pudiera servir de justificación para despojar al Estado de tales competencias, dado el carácter transversal de esa materia y según jurisprudencia constitucional también reiterada.

1.2.1. Confluencia de títulos competenciales

Dejando a un lado de momento la posible relevancia de otros títulos competenciales más específicos para el enjuiciamiento de alguno de los preceptos impugnados (aguas, puertos, etc.), la Sentencia se plantea de entrada lógicamente (FJ 4) cuál de las dos materias competenciales principalmente invocadas había de tomarse como punto de referencia para el encuadramiento general de la controversia, si la protección del medio ambiente, a la que obviamente las dos partes coincidían en otorgar relevancia, o la ordenación de la actividad económica general, sobre cuya incidencia en las cuestiones reguladas discrepaban sin embargo abiertamente.

A este respecto, el Tribunal tenía bien presente que el año anterior había resuelto tres conflictos positivos de competencia relacionados con la temática del cambio climático, más concretamente relativos a ciertos sistemas de ayudas para proyectos de reducción de las emisiones de CO₂ en el ámbito de los llamados “sectores difusos”⁵, en los que, planteada la disyuntiva en términos similares (aunque entonces las disputas versaran sobre el ejercicio de funciones ejecutivas más que normativas), el Tribunal se había decantado por seleccionar como más específicos los títulos relativos a la protección del medio ambiente en detrimento de los económicos⁶.

⁵ En el contexto de la normativa sobre cambio climático se denominan “sectores difusos” a todos aquellos que no se encuentran incluidos en el ámbito de aplicación del sistema de comercio de emisiones de gases de efecto invernadero, esto es, fundamentalmente, el transporte (salvo la aviación), el sector residencial, comercial e institucional, el sector agrario, la gestión de los residuos, los gases fluorados y las actividades industriales no incluidas en el régimen del comercio de derechos de emisión.

⁶ SSTC 15, 62 y 64/2018 (Fondo de carbono y Planes PIMA).

Como la respuesta en este caso no va a ser la misma, la Sentencia se detiene lógicamente un momento en justificar la diferencia entre aquellos casos y el presente.

En este sentido, muy razonablemente, la Sentencia argumenta que en aquellos tres casos se enjuiciaron actuaciones de fomento puntuales, mientras que la Ley catalana ahora impugnada tiene una vocación holística, y las medidas que regula se proyectan sobre todos los sectores de la economía. Y no sólo por eso, es decir, por su ámbito de aplicación o incidencia general, sino también por los instrumentos de los que se vale, fundamentalmente los de carácter planificador, se trataría de una Ley perteneciente al menos en parte al campo de lo económico, por más que sus objetivos (lo que es un factor a considerar, pero no decisivo a la hora de proceder al encuadramiento competencial, según jurisprudencia constitucional reiterada) sean indiscutiblemente ambientales.

“La Ley del cambio climático de Cataluña *no persigue solo la protección del medio ambiente*; representa también, al mismo tiempo, el diseño de *un modelo energético y económico alternativo* para todas las actividades productivas de Cataluña y la programación o planificación de la actividad administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo. De modo que no es posible prescindir de los intereses económicos y energéticos implicados y de las reglas de distribución de competencias en esas materias, en concreto en cuanto a su *planificación*, pues *esta es fundamentalmente la técnica normativa empleada*, como más adelante se comprobará...” (FJ 4) (las cursivas son nuestras).

La consecuencia de este razonamiento no va ser, sin embargo, la de seleccionar como títulos competenciales prevalentes el que asiste al Estado *ex art. 149.1.13 CE* sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” [con preferencia sobre el relativo a las “bases del régimen minero y energético” (*art. 149.1.25 CE*)], por la indicada afectación general de la economía] y su concordante autonómico, sino simplemente la de no descartar, a diferencia de lo ocurrido en aquellos conflictos de competencia, la posible relevancia de estos títulos para la decisión de los temas controvertidos, es decir, la de ponerlos en principio a la par con los propios de la materia ambiental como parámetro de constitucionalidad de los preceptos impugnados. La elección entre unos y otros o su utilización conjunta e indistinta vendrá después, al llevar a cabo el examen de los concretos preceptos, añade la Sentencia⁷.

⁷ Entrando en el debate competencial, RODRÍGUEZ BEAS, M., “La incidencia del acuerdo de París en las políticas públicas catalanas frente al cambio climático: la ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático”, *op. cit.*, pp. 31 y ss.; y DE LA VARGA PASTOR, A., “Estudio de la ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de cambio

Hasta aquí ninguna sorpresa. Pero a partir de aquí, la Sentencia da un giro discutible a su planteamiento, apresurándose a puntualizar que con carácter general no va a ser necesario efectuar ninguna selección entre ambas clases de títulos competenciales confluyentes, esto es, que podrá hacerse una utilización indistinta de los mismos, porque tratándose de materias (la económica y la ambiental) que se rigen en el plano normativo por similares esquemas de distribución competencial (bases estatales y desarrollo legislativo autonómico), lo importante no es tanto decidir a qué materia reconducir el conflicto como que la norma autonómica enjuiciada respete toda la legislación básica de referencia, perteneciente a una u otra de esas esferas, siempre por supuesto que cumpla los requisitos constitucionales de orden formal y sustantivo que le son exigibles. Dicho de otra forma, los preceptos impugnados, basados en principio en la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia ambiental, habrán de respetar tanto la legislación básica en esta materia como la de orden económico que le sirva también de referencia y ostente un carácter formal y materialmente básico.

La Sentencia se apoya a este respecto en una doctrina formulada por la famosa STC 64/1982 (FJ 5), sobre la ley catalana de restauración de espacios afectados por actividades extractivas, y apenas reiterada hasta ahora en una ocasión, por la STC 8/2018 (FJ 4), sobre la ley vasca en materia de *fracking*, de la que viene a deducir la supuesta irrelevancia de la elección.

“Efectuada esta precisión inicial sobre la incidencia de los títulos competenciales de los arts. 149.1.13 y 25 CE, será más adelante, al enjuiciar cada precepto concreto a la luz de la normativa estatal de contraste, cuando habrá de identificarse el título competencial más específico y prevalente o, en su caso, la confluencia de varios de ellos, a los efectos de resolver sobre su constitucionalidad, ya que, en efecto, al ser todas estas competencias (protección del medio ambiente, ordenación de la actividad económica y energía) materias repartidas según el binomio bases/desarrollo, y siendo objeto de enjuiciamiento una norma autonómica, es de aplicación nuestra doctrina según la cual «cuando el ejercicio de una competencia autonómica sobre una materia ha de moverse dentro de la legislación básica del Estado, este marco está formado por toda la legislación básica que a ella se refiere, y no solo por la relativa a la materia concreta sobre la que recaiga esa competencia» (SSTC 8/2018, de 25 de enero, FJ 4, y 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5), de modo que lo relevante no será tanto el engarce competencial de la ley autonómica en general o de cada precepto impugnado en particular como el carácter formal y materialmente básico de la legislación estatal de contraste citada en cada caso por el recurrente y la existencia de una «contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa» entre esa normativa y el precepto en cada caso recurrido...” (FJ 4) (los subrayados son nuestros).

climático...”, op. cit., pp. 15 y ss., defendían en cambio, antes de la Sentencia, la constitucionalidad de la Ley catalana sobre la base de la primacía de los títulos ambientales.

No estoy muy convencido, al menos desde un punto de vista metodológico, de la bondad de este planteamiento, que parte de una premisa discutible, la de que los criterios de distribución competencial en el plano normativo en los ámbitos económico y ambiental son sustancialmente coincidentes. No es exactamente así, puesto que, como ya hemos mencionado y según la propia jurisprudencia constitucional, la legislación básica en materia ambiental tiene un carácter de mínimo común denominador “susceptible de mejora”, circunstancia esta última que no concurre claramente en las bases estatales sobre temas económicos (¿en qué podría consistir la “mejora” de un precepto básico de naturaleza económica, en apostar por vía autonómica por una mayor intervención pública o por una mayor liberalización?). No resulta por ello indiferente la calificación que se dé a la norma estatal de contraste. Si el precepto estatal se califica como básico en materia ambiental, parece en principio legítimo que el legislador autonómico supere sus estándares de protección, cosa más discutible si la calificación que aquel merece es la de una base de naturaleza económica. Pero aparquemos de momento esta cuestión y sigamos con el discurso de la Sentencia sobre el encuadramiento competencial de la controversia.

1.2.2. Legislación básica de contraste

A resultados del planteamiento anterior, la Sentencia considera conveniente identificar ya en este momento y desarrollar en sus líneas esenciales las piezas fundamentales que componen esa legislación básica de referencia que ha de servir como parámetro para comprobar la adecuación o no de los preceptos impugnados de la Ley catalana al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, a lo cual dedica un extenso FJ 5.

Tras constatar que no existe todavía en el ordenamiento estatal una Ley general sobre cambio climático, y recordar las iniciativas hasta ahora frustradas para su elaboración, la Sentencia identifica como piezas principales del ordenamiento básico actualmente vigente en la materia, las tres siguientes: (1) la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; (2) el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre; y (3) la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera; procediendo a continuación a exponer con cierto detalle los contenidos de cada una de ellas que considera más relevantes para el enjuiciamiento que tendrá lugar después.

Se trata, en mi opinión, de una selección un tanto sorprendente. Sí resulta pertinente por supuesto la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero,

que transpone al ordenamiento español la Directiva del mismo título⁸, y desarrolla el mecanismo de mercado (*cap and trade*) utilizado en la Unión Europea para reducir las emisiones de CO₂ en ciertos sectores industriales y en la aviación⁹. Sin embargo, ni la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (en la actualidad, el Texto Refundido de 2016) ni la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera de 2007 (que reemplaza a la veterana de 1972) se ocupan en realidad (o sólo de forma tangencial) de las emisiones de CO₂, sino de la contaminación tradicional.

Se echa de menos, en cambio, en esa selección todo otro conjunto de disposiciones, en general de rango reglamentario, pero de carácter igualmente básico, a través de las cuales se completa la asimilación dentro del ordenamiento español de los restantes pilares de la política comunitaria europea actual en materia de cambio climático (sectores difusos, transporte, eficiencia energética, energías renovables, etc.), a las que la Sentencia hace una referencia sólo incidental¹⁰.

Resulta, además, curioso que en una selección de las disposiciones básicas que han de servir para valorar indirectamente la constitucionalidad de la Ley catalana, y tras haberse destacado que esas disposiciones pueden provenir tanto de la esfera ambiental como de la ordenación general de la actividad económica (art. 149.1.13 y 23 CE), todas las incluidas en esa primera selección pertenezcan al ámbito de la legislación ambiental (salvo la Ley 1/2005, aprobada con fundamento competencial indistinto en los apartados 13 y 23 del art. 149.1 CE, según su Disposición final segunda), aunque ciertamente en el examen posterior de alguno de los preceptos impugnados, la Sentencia hará uso también, como veremos, de otras de carácter económico¹¹.

En realidad, la intención de esa discutible selección se comprende más adelante, cuando al enjuiciar uno de los principales temas objeto de debate, el

⁸ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003; modificada en último término por la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018.

⁹ Vid., al respecto, dentro de la amplia bibliografía existente, y como exponente de la obra de nuestro principal especialista en la materia, SANZ RUBIALES, I. (Dir.), *El mercado de derecho a contaminar. Régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

¹⁰ En efecto, la Sentencia también hace referencia en su exposición, aunque no a título principal [FJ 5 b)], a la normativa legal rectora de las acciones de fomento desarrolladas hasta la fecha para reducir las emisiones de CO₂ en los sectores difusos (art. 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible y Disposición adicional quinta de la Ley 1/2005, en la redacción dada a la misma por la Ley 13/2010), de la que se deriva, por ejemplo, el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible.

¹¹ Al analizar los preceptos impugnados del art. 19 de la Ley (energía).

de los presupuestos de carbono, la Sentencia (FJ 8) hace derivar del conjunto formado por las tres leyes seleccionadas una suerte de “derecho a contaminar” o a emitir CO₂, siempre que se respeten los valores límite de emisión legalmente establecidos para otras sustancias contaminantes y, en el caso de los sectores sujetos al régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, las reglas de dicho sistema; y ello a modo de regla básica de política económica general (art. 149.1.13 CE) de obligado respeto por el legislador autonómico.

También nosotros volveremos después sobre esta cuestión con más detalle. Baste ahora con apuntar que el planteamiento general llevado a cabo en este momento por la Sentencia, cuyas implicaciones se advierten después, resulta tal vez en exceso complicado, por tratar de derivar de un conjunto de leyes básicas de naturaleza fundamentalmente ambiental una suerte de regla básica de carácter económico, para luego exigir su cumplimiento (reprochar su incumplimiento) por una disposición autonómica de nuevo de carácter ambiental. Más sencillo y directo podría haber sido afirmar que el legislador autonómico, en ése y otros casos, ha vulnerado el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias por tomar, en el marco de una regulación ambiental, una decisión básica de política económica y energética de la exclusiva competencia del legislador estatal.

1.3. LA PARTE ALÍCUOTA DE LOS COMPROMISOS DEL ESTADO ESPAÑOL

En un apartado aparentemente inocuo de la Ley catalana, el relativo a la identificación de sus fines generales y específicos, se escondía un precepto que mostraba bien a las claras la actitud general, denunciada por la Abogacía del Estado, con la que se había llevado a cabo su redacción, esto es, la de considerar a la Generalitat de Cataluña prácticamente como un sujeto de pleno Derecho en el plano de las relaciones internacionales, vinculado directa y exclusivamente por los compromisos internacionales en materia de cambio climático asumidos por el Reino de España y no por las decisiones que con carácter básico pudiera tomar al respecto el Estado español. En efecto, dentro de sus finalidades específicas (art. 2.2), la Ley incluía [letra i)] la de “Impulsar el cumplimiento de los compromisos internacionales con el cambio climático que vinculan a la Generalidad y *la cuota alícuota* correspondiente de los tratados internacionales suscritos por el Estado español, de acuerdo con los criterios de repartimiento de esfuerzos que tengan establecidos” (la cursiva es nuestra).

Esa referencia final a los “criterios de repartimiento de esfuerzos” establecidos podría hacer pensar que el precepto iba más bien dirigido a la ejecución de la normativa comunitaria europea (que a la hora de establecer obligaciones para los Estados miembros suele utilizar ese tipo de criterios) que

a la ejecución de los tratados internacionales expresamente aludidos (normalmente más imprecisos a este respecto). No obstante, la Sentencia va a centrar su argumentación en lo que literalmente se desprende del precepto, esto es, en la ejecución de los tratados internacionales, aunque con alguna alusión a la ejecución del Derecho comunitario europeo, a la que resultaría de aplicación prácticamente la misma doctrina.

Pues bien, en este punto la Sentencia (FFJJ 6 y 7) comienza con una larga exposición de la doctrina constitucional firmemente asentada en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) y de ejecución de tratados internacionales, de la que cabe destacar, en lo que aquí más importa, dos ideas fundamentales. La primera, la de que no existe en nuestro sistema constitucional una competencia específica para la ejecución de los tratados internacionales, como tampoco para la ejecución de la normativa comunitaria europea, de manera que la ejecución de aquéllos y de ésta corresponde a la instancia (Estado/Comunidades Autónomas) en cada caso competente por razón de la materia, según las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias. Y la segunda, que la competencia, esta sí exclusiva del Estado, en materia de "relaciones internacionales" (art. 149.1.3 CE) tiene un núcleo duro que incluye, entre otras cosas, "el ejercicio del *ius contrahendi*" y la realización de actuaciones que "originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros".

Seguidamente, la Sentencia descompone el precepto impugnado a efectos de enjuiciamiento en dos enunciados distintos. Al primero ("impulsar el cumplimiento de los compromisos internacionales con el cambio climático que vinculan a la Generalidad") lo somete a una interpretación conforme [FJ 7 c)], descartando que haya de ser entendido como atributivo de una capacidad de celebración de tratados o de adquisición de obligaciones frente a otros Estados, lo que sería contrario a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, y proponiendo que se interprete como un simple reconocimiento de la vinculación de la Generalitat, en cuanto parte del Estado español, a los compromisos internacionales adquiridos por éste y de su capacidad de ejecutarlos en el marco de sus competencias.

Y en cuanto al segundo [esta Ley tiene, entre otras, la finalidad de "impulsar el cumplimiento de (...) la cuota alícuota correspondiente de los tratados internacionales suscritos por el Estado español, de acuerdo con los criterios de repartimiento de esfuerzos que tengan establecidos"], opta igualmente (en esta ocasión, a mi modo de ver, de manera más forzada) por una interpretación conforme, que también se lleva al fallo. Si el precepto hubiera de interpretarse como atributivo de la capacidad para decidir unilateralmente la parte correspondiente a Cataluña de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado español, al margen del reparto interno de competencias

en las materias implicadas [que es realmente lo que el precepto dice, pues los “criterios de repartimiento de esfuerzos” a los que alude son los establecidos por los propios tratados internacionales (“que tengan establecidos”)], el precepto sería inconstitucional por vulneración de esas reglas internas de reparto de competencias. Pero la Sentencia [FJ 7 d)] entiende que el precepto no descarta la toma en consideración de los “criterios de repartimiento de esfuerzos” que pueda establecer la normativa básica (implícitamente considerada competente para decidir el reparto de esfuerzos entre Comunidades Autónomas), que era lo que proponía el Letrado del Parlamento catalán, y así interpretado no lo juzga inconstitucional.

Además de salvar de manera un tanto generosa la constitucionalidad de este precepto, la Sentencia, en la fundamentación conducente a este resultado, desliza una afirmación discutible e innecesaria sobre la que conviene advertir. Para justificar, en efecto, que una Comunidad Autónoma pueda disponer de una política sobre cambio climático más ambiciosa que la del propio Estado, siempre y cuando (pues ésta es la clave del asunto) respete las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias, la Sentencia concede que el Estado español no ha cumplido todavía con los compromisos adquiridos en virtud del Acuerdo de París [“De todo ello resulta que la inactividad del Estado, y en concreto el hecho de que este no haya aprobado la ley o en general las medidas necesarias para la ejecución o cumplimiento del Acuerdo de París, no impide a las comunidades autónomas, y en concreto a Cataluña, aprobar medidas que contribuyan al objetivo por él perseguido”, FJ 6 d)], lo cual es incierto, porque lo que reclama el Acuerdo de París (art. 4) no es que se apruebe una Ley general sobre cambio climático, que por supuesto no sobra, pero tampoco es imprescindible, sino (resumiendo) que se adquieran unos compromisos, las llamadas “contribuciones determinadas a nivel nacional”, cosa que viene cumpliendo el Estado español como parte de la Unión Europea.

1.4. LOS PRESUPUESTOS DE CARBONO

1.4.1. Introducción

El primer grupo de preceptos impugnados de la Ley catalana incluía, junto con la letra i) del art. 2.2, que el Tribunal decidió examinar por separado y que acabamos de comentar, los cuatro artículos completos del Capítulo I de la Ley (mitigación del cambio climático, arts. 5 a 8), además de otro que también la Sentencia (con razón) analizará por separado [la definición de “edificio de consumo energético casi nulo”, art. 4 e)] y de otros dos (arts. 10 y 11) que, por referirse a una problemática distinta (adaptación al cambio climático), creo preferible comentar más adelante.

Pues bien, el tratamiento y la respuesta que da la STC 87/2019 (FJ 8) a la impugnación de esos cuatro artículos componentes del capítulo relativo a la “mitigación del cambio climático” (arts. 5 a 8) constituyen, en mi modesta opinión, la parte menos lograda de la Sentencia, debido, según creo, a una mala comprensión del objeto y consecuencias de este apartado de la Ley.

Bien es verdad que la correcta comprensión de este capítulo de la Ley no era en absoluto una tarea sencilla, que no venía facilitada ni por su imperfecta estructura y redacción, ni por los antecedentes parlamentarios disponibles, que poco ayudaban a descifrar sus intenciones, como tampoco por los argumentos esgrimidos por la Abogacía del Estado en su escrito de impugnación (al menos a la vista del resumen ofrecido por la Sentencia), que, al margen de su acierto, no ayudaban a desentrañar el contenido de la regulación, ni por los utilizados por las defensas en sus réplicas, que se movían igualmente en un plano de gran generalidad.

Siendo cierto que el elemento fundamental de la regulación establecida por la Ley catalana en este capítulo para procurar la “mitigación del cambio climático” radicaba en la novedosa técnica de los “presupuestos de carbono”, la Sentencia lleva a cabo, sin embargo, una interpretación de este instrumento de planificación cuando menos discutible; y a partir de ahí centra exclusivamente su atención en un apartado de su régimen (el apartado 3 del art. 7), al que atribuye unas consecuencias posiblemente excesivas, descuidando en cambio otros aspectos del conjunto de la regulación tanto o más cuestionables.

De todo ello nos ocuparemos con más detalle en las líneas que siguen. Pero como, confesadamente, la inspiración para la introducción de la técnica de los “presupuestos de carbono” por el legislador catalán provino de la experiencia británica, conviene que nos detengamos primero un momento en exponer brevemente su significado y aplicación en el país utilizado como modelo; así como la versión francesa, de la que sin ese reconocimiento también toma algún elemento prestado la regulación catalana.

1.4.2. La Ley británica de cambio climático y los presupuestos de carbono (*carbon budgets*)

En 2008, tras unos años de intenso debate público propiciado al parecer por la celebración en suelo británico de una cumbre que tuvo este tema central, el Parlamento británico aprobó una de las leyes nacionales pioneras en la materia, frecuentemente invocada como modelo y motivo de admiración, la Ley de Cambio Climático de noviembre de 2008¹²; una ley centrada exclusivamente en la temática del cambio climático, sin referencia a otros

¹² *The Climate Change Act*, de 26 de noviembre de 2008. Su texto completo, actualizado, se puede consultar en la [página oficial de la legislación británica](#).

problemas ambientales, pero de carácter general, que se ocupaba tanto de las medidas de mitigación como de adaptación, aunque fundamentalmente de las primeras, y con unos planteamientos por entonces novedosos en el panorama internacional¹³.

Los propósitos fundamentales de la Ley, en el terreno clave para ella de la mitigación, eran fijar un objetivo a largo plazo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, diseñar unos instrumentos apropiados para su cumplimiento paulatino y por etapas, y acompañar todo ello del aparato institucional idóneo y de mecanismos de control del cumplimiento del sistema.

Así (esquemáticamente) la Ley establecía como objetivo básico a largo plazo la reducción neta en un 80 por 100 para 2050 de las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero producidas en suelo británico, en relación con las generadas en el año siempre tomado como referencia en esta materia, es decir, 1990¹⁴. Y para el cumplimiento paulatino y por etapas de ese gran objetivo se establecían dos instrumentos fundamentales: los presupuestos de carbono (*carbon budgets*) y los planes de actuación.

Los “presupuestos de carbono” eran los límites máximos de emisiones de gases de efecto invernadero (expresados, como también es habitual, en toneladas equivalentes de CO₂) que el conjunto de la economía británica podría emitir a la atmósfera en sucesivos periodos de tiempo hasta llegar a 2050. Se establecerían para periodos de cinco años, para flexibilizar su cumplimiento dentro de cada periodo, y con una antelación mínima de doce años respecto del comienzo de cada periodo, para servir de guía de las inversiones a largo plazo y resguardarlos también de consideraciones políticas a corto plazo. Su fijación correspondería al propio Parlamento británico, a propuesta del órgano de asesoramiento científico creado por la Ley para este y otros propósitos, teniendo en cuenta consideraciones de tipo científico, pero también otra amplia gama de consideraciones de índole técnica, social y económica. Hasta el presente se han aprobado cinco presupuestos de carbono quinquenales, los tres primeros de forma conjunta en 2009, y los otros dos de manera ya separada en el tiempo.

Pero los “presupuestos de carbono” no eran más que objetivos, sin incluir ni prejuzgar las actuaciones concretas destinadas a llevarlos a cabo. Por eso, a renglón seguido, la Ley encargaba al Gobierno británico (al Departamento

¹³ Extraigo la mayor parte de la información que sigue, recomendando además vivamente su lectura, del estudio de FANKHAUSER, S., AVERCHENKOVA, A. y FINNEGAN, J., *10 years of the UK Climate Change Act*, London School of Economics and Political Science, Londres, 2018. Amplia información también en la página web del Gobierno británico, apartado “[carbon budgets](#)”. Y vid. también, sobre la Ley británica, GARCÍA URETA, A., “[Reino Unido: el significado ambiental de la política energética y otras cuestiones](#)”, en: F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 137 y ss.

¹⁴ Ese objetivo se ha elevado al 100% mediante una modificación de la Ley aprobada el 26 de junio de 2019.

responsable en la materia) la elaboración también paulatina de planes de actuación que fueran concretando las medidas previstas para el cabal cumplimiento de aquéllos, con un planteamiento deliberadamente flexible (sin apostar preferentemente por un tipo de ellas). Hasta el presente, el Gobierno británico ha aprobado tres planes de estas características, la simple lectura de cuyos sumarios permite comprobar que incluyen medidas de lo más variado, no sólo por las temáticas, sino también en cuanto a su naturaleza jurídica (medidas de fomento, imperativas, actuaciones propias, etc.), y necesitadas siempre de ulterior articulación por las vías en cada caso procedentes.

Otro aspecto importante del sistema diseñado por la Ley británica era el relativo a la evaluación y supervisión continua de su funcionamiento, a través de informes (gubernamentales) y auditorías (por el órgano de asesoramiento científico) periódicas, que al parecer viene funcionando de forma correcta y conforme a las previsiones legales. Más discutible es, en cambio, según parece, el alcance de la vinculatoriedad, en relación obviamente con el Gobierno, no con la ciudadanía, de los objetivos marcados por la Ley, incluidos los “presupuestos de carbono” fijados por el Parlamento, y con ello las posibilidades de éxito de una eventual demanda judicial (*judicial review*) por falta de adopción de medidas suficientes para su cumplimiento, que todavía no se ha interpuesto, aunque ha habido algún intento.

Por último, otro aspecto a destacar del sistema instaurado por la Ley británica, que es posterior al comienzo de la política comunitaria europea en materia de cambio climático, y en particular a la introducción a esta escala del régimen de comercio de emisiones de gases de efecto invernadero, es que no se planteó ni se ha venido aplicando de forma contradictoria o conflictiva con dicha política. Antes bien, al parecer, el Reino Unido ha venido participando hasta ahora (hasta la consumación del *Brexit*) de forma plena en dicho mecanismo y en el resto de piezas integrantes de la política comunitaria europea, en particular las de fomento de las energías renovables, limitándose a integrarlas en sus cálculos y en su propia concepción.

1.4.3. La versión francesa

En vísperas de la celebración de la cumbre en la que se firmaría el Acuerdo de París, Francia quiso también dar ejemplo aprobando una Ley general en materia de cambio climático, la Ley de 17 de agosto de 2015, relativa a la transición energética para el crecimiento verde¹⁵.

¹⁵ Loi núm. 2015-992, de 17 de agosto de 2015, *relative à la transition énergétique pour la croissance verte* (art. 173, mediante la pertinente modificación del *Code de l'environnement* -Código del ambiente). Extraigo la información que sigue del proyecto de nueva Estrategia nacional baja en carbono [*Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC)*],

No vamos a detenernos aquí en otros pormenores de esta regulación. Baste ahora decir, a los efectos que aquí importan, que la Ley francesa siguió el ejemplo británico, estableciendo junto a un objetivo de descarbonización a largo plazo (2050) una estrategia de cumplimiento progresivo de ese objetivo basada igualmente en la técnica de los presupuestos de carbono (*budgets carbone*). La regulación francesa de este instrumento imita en gran medida el modelo británico, pero con algunas singularidades que, como veremos, podrían haber inspirado también la versión catalana.

Así, en efecto, se prevé igualmente la fijación de estos presupuestos (por Decreto del Gobierno, no por el Parlamento) para sucesivos periodos de cinco años, y con una antelación de diez años respecto del comienzo de cada uno de ellos (en lugar de doce). Se prevé también que el Gobierno apruebe por Decreto los planes de actuación para su cumplimiento (Estrategias nacionales bajas en carbono). Y, finalmente, lo que puede ser de interés para entender el régimen catalán, no se prevé tan sólo la fijación de un montante global de emisiones para el conjunto de la economía, sino también su desglose sectorial (al menos por grandes sectores: comercio de derechos de emisión y sectores difusos), así como la fijación de techos anuales de carácter indicativo para cada uno de los periodos quinquenales considerados. Pero tanto las estrategias como los presupuestos de carbono tienen legalmente como destinatario al sector público, al que obligan en el sentido de “tenerlos en cuenta”¹⁶.

1.4.4. La regulación catalana

Pese a su confesada inspiración en el modelo británico, la regulación catalana de los instrumentos para la mitigación del cambio climático (arts. 5 a 8 de la Ley), además de resultar menos clara, tenía un mayor sesgo intervencionista, que la hacía más problemática desde la óptica del reparto competencial, claramente intuido por la Sentencia, aunque en mi opinión no del todo bien explicitado por ella, que no hace referencia al modelo de partida.

En efecto, en lugar de partir (como la Ley británica) de un objetivo a largo plazo (2050) de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (que aparece, sin embargo, junto con otros, en la Disposición adicional primera - 100% de reducción-, también impugnada y que será analizada por la Sentencia más adelante), la Ley en su art. 5 (objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) comienza encargando al Gobierno catalán la

de enero de 2020, actualmente en periodo de consulta pública, disponible en la página web del Ministerio competente, el [Ministère de la Transition écologique et solidaire](#).

¹⁶ Según la interpretación de esta obligación (*prise en compte*) por la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, como deber de “no desviarse de sus pautas fundamentales, salvo por una razón basada en el interés de la operación y en la medida en que este interés lo justifique” (proyecto de *SNBC*, p. 4).

presentación al Parlamento, para su aprobación por éste, si procede, de “objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero” que habrán de “revisarse cada cinco años”.

Dos reflexiones merece de entrada este precepto inicial. En primer lugar, que no hace ninguna referencia a lo que las Cortes Generales o el Gobierno puedan disponer a este respecto con carácter básico, sino que, al igual que ocurría con la finalidad enunciada en el art. 2.2, letra i), pero de forma todavía más clara (ésta era sin duda la razón de la agrupación de estos preceptos con aquél por la Abogacía del Estado a efectos de impugnación) pretende enlazar directamente la intervención de las instituciones catalanas en este punto con las decisiones de las instancias comunitarias europeas. Así, los objetivos que presente el Gobierno serán para los “períodos de cumplimiento” que establezca la Unión Europea, y se fijarán “tomando como referencia la reducción acordada para el conjunto de la Unión Europea y los criterios de repartimiento de esfuerzos que la Unión Europea fija para los estados miembros”.

La segunda reflexión es que, no se sabe bien por qué razón, la Ley incluye en este art. 5, relativo a los “objetivos de reducción de emisiones de *gases de efecto invernadero*” (la cursiva es nuestra), la obligación del Gobierno de presentar también, para su aprobación por el Parlamento, objetivos de reducción de “los contaminantes del aire” listados en el Anexo I, es decir, de toda la serie de contaminantes atmosféricos tradicionales, tomando en este caso como referencia los “periodos de cumplimiento” que establezca la Organización Mundial de la Salud.

Esta inserción puntual (que sólo se produce ocasionalmente a lo largo del articulado de la Ley) de la problemática de la contaminación atmosférica tradicional en un texto relativo al cambio climático, y sin la debida separación, es decir, en unos preceptos que por sus propios títulos y finalidad primordial parecen referirse en exclusiva a esta problemática, va a provocar cierta confusión en el planteamiento y argumentación de toda la STC 87/2019 (y en especial en sus FFJJ 5 y 8), de la que desgraciadamente no supo zafarse.

Da la impresión, por lo dicho (aunque no se trata de una conclusión segura), de que el legislador catalán quería otorgar a los mencionados “objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero” un papel equivalente al de los “presupuestos de carbono” en la legislación británica. Tal vez por ello, la Ley inmediatamente a continuación (art. 6) encarga al Gobierno catalán la aprobación, en el plazo de un año desde la publicación de la Ley, de un “Marco estratégico de referencia de mitigación”, a propuesta de un órgano consultivo interdepartamental (la Comisión Interdepartamental del Cambio Climático) y con una “validez” de cinco años, imponiéndole además la

obligación de informar anualmente al Parlamento de su cumplimiento; todo ello al modo de los planes de actuación de la Ley británica.

También de acuerdo con el modelo británico, el cometido de ese “Marco estratégico de referencia de mitigación” consiste en realizar “una propuesta [detallada sectorialmente] de las medidas necesarias para alcanzar [los objetivos] de forma planificada y estableciendo indicadores cuantitativos anuales del impacto de las acciones”. Sorprendentemente, en cambio, la regulación legal de ese Marco estratégico, denominado “de referencia” e integrado por una “propuesta” de actuaciones, termina declarando la obligatoriedad de su cumplimiento “para los actores implicados” (“Este marco estratégico, detallado sectorialmente, es de cumplimiento obligatorio para los actores implicados”), aunque sin precisar cuáles sean éstos.

Tras los objetivos y el Marco estratégico, la Ley catalana entra a regular la técnica estrella de planificación de las actuaciones dirigidas a la mitigación del cambio climático, importada del sistema británico, esto es, los “presupuestos de carbono”. A tenor del art. 7, la transposición efectuada por el legislador catalán parece seguir en principio fielmente el modelo británico. Así, los “presupuestos de carbono” serán fijados por el Parlamento a propuesta del Gobierno, basada a su vez en las recomendaciones de un órgano de asesoramiento científico creado por la propia Ley, el Comité de Expertos sobre el Cambio Climático (art. 7.2), para “periodos de cinco años”, con “diez años de antelación” (como en Francia) al comienzo de cada nuevo periodo (art. 7.1), teniendo en cuenta consideraciones de índole no sólo científica, sino también social y económica (art. 7.4), y de acuerdo por supuesto con los objetivos del art. 5 (art. 7.1)¹⁷.

Hay sólo un aspecto en el que la regulación catalana de los presupuestos de carbono parece apartarse del modelo británico, un aspecto que tal vez haya contribuido a la discutible interpretación de esta técnica por la STC 87/2019, y que no es otro que su definición. En efecto, en el art. 4, letra m), la Ley catalana define los “presupuestos de carbono” en unos términos que hacen pensar que está prevista su fijación no sólo para el conjunto de la economía catalana o por sectores, sino incluso para empresas concretas (“Presupuestos de carbono: cuota de emisiones de gases de efecto invernadero asignada a una *entidad*, una *organización* o un territorio durante un determinado período” –las cursivas son nuestras).

Pero esta definición (por cierto, no impugnada) no tiene reflejo en la regulación posterior de esta técnica en el art. 7. Pues, en efecto, el art. 7.3 (el

¹⁷ La Disposición transitoria sexta (no impugnada) establece un calendario para la fijación de los primeros presupuestos de carbono siguiendo también las pautas del modelo británico.

que será luego objeto de especial atención y declarado inconstitucional por la STC 87/2019) se limita a contemplar la fijación quinquenal de unos presupuestos de carbono para el conjunto de la economía o del territorio catalán, exigiendo únicamente la diferenciación, al modo francés, de la cuota correspondiente a las actividades sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión y de la correspondiente al resto de actividades. En efecto, el art. 7.3 dice simplemente lo siguiente: “Los presupuestos de carbono, además de la cantidad total de emisiones permitidas para el conjunto de Cataluña, deben indicar qué parte corresponde a los sectores cubiertos por un sistema de comercio de derechos de emisión, en conjunto, y qué parte corresponde a sectores no cubiertos por ese sistema, también en conjunto”.

La regulación catalana de los instrumentos de planificación para la mitigación del cambio climático termina con la previsión, menos problemática, de la formación de un “inventario de emisiones a la atmósfera y de sumideros de CO₂ de Cataluña” (art. 8). De nuevo, este inventario mezcla sin la debida separación las cuestiones atinentes a la problemática del cambio climático (emisiones y sumideros de CO₂) con las referentes a la contaminación atmosférica tradicional (las emisiones de todos los contaminantes listados en el anexo I de la Ley, que han de formar parte igualmente del inventario), lo que, sin embargo, no parece en este caso problemático desde el punto de vista competencial por la propia naturaleza del instrumento. Más discutible (aunque, como veremos, tampoco objetado por la Sentencia) es que, al preverse también en este artículo la elaboración de un instrumento informativo adicional (la “huella de carbono” de la economía catalana), la Ley se refiera genéricamente a las “importaciones y exportaciones” (art. 8.4), entre las que cabe entender incluidos los intercambios comerciales con el resto de España.

1.4.5. La decisión del Tribunal

La Abogacía del Estado impugnó los cuatro artículos integrantes del capítulo I de la Ley catalana por las mismas razones por las que había cuestionado el art. 2.2, letra i), es decir, por diseñar una política propia en materia de cambio climático en conexión directa con la normativa internacional y comunitaria europea en la materia y “completamente al margen” de la legislación básica estatal. La representación letrada del Parlamento catalán replicaba que la falta de referencia a la legislación básica no excluía su toma en consideración en la elaboración de los instrumentos previstos en dicho capítulo; y la del Gobierno catalán se quejaba además de la falta de concreción de esas impugnaciones.

Ya indiqué anteriormente que, en mi opinión, no era fácil interpretar correctamente el sentido y alcance de este grupo de preceptos (y me reafirmo en ello tras el esfuerzo realizado por desentrañar su significado, tras el cual

subsisten aún ciertas dudas), y en consecuencia tampoco podía resultar sencillo enjuiciarlos desde un punto de vista competencial. Pero creo también que la interpretación por la que opta la Sentencia que estamos comentando presenta algunos puntos débiles, y por lo tanto la conclusión a la que llega (declarar inconstitucional el art. 7.3 y librar de todo reproche a los restantes), aunque lanza un mensaje que puede estimarse acertado, no es la única ni tal vez la más correcta de las posibles.

En efecto, desde el principio la STC 87/2019 (FJ 8) centra toda su atención, dentro de este grupo de preceptos, en el apartado 3 del art. 7, cuyo tenor, aunque ya conocido, conviene reiterar (“Los presupuestos de carbono, además de la cantidad total de emisiones *permitidas* para el conjunto de Cataluña, deben indicar qué parte corresponde a los sectores cubiertos por un sistema de comercio de derechos de emisión, en conjunto, y qué parte corresponde a sectores no cubiertos por ese sistema, también en conjunto” –la cursiva es nuestra).

De forma un tanto sorprendente, porque la Sentencia no explica muy bien las razones que le llevan a alcanzar esta conclusión (ni se menciona la definición de presupuestos de carbono, que ciertamente no había sido impugnada, ni se pone en conexión este precepto con los restantes del grupo), el Tribunal llega a la firme convicción de que con este precepto se está autorizando al Parlamento catalán para “prohibir” las emisiones contaminantes en el territorio de Cataluña (no sólo de gases de efecto invernadero, sino de cualquier otro contaminante atmosférico tradicional, lo que claramente constituye un error interpretativo, pues este precepto, a diferencia de los restantes del grupo, se refiere única y exclusivamente a las emisiones de gases de efecto invernadero) por encima de determinadas cantidades, las establecidas justamente como “presupuestos de carbono”. La clave parece estar simplemente en el empleo por el art. 7.3 del término “permitidas”, al que se da en mi opinión un significado excesivo, ajeno a los precedentes comparados antes expuestos.

“La Ley del cambio climático de Cataluña, en cambio, sí permite a los poderes públicos autonómicos prohibir emisiones por encima de una determinada cantidad total «presupuestada» y «permitida», potestad que además se extiende al conjunto de emisiones de Cataluña, y no solo a las que provienen de actividades o instalaciones sujetas a las leyes estatales antes citadas. Lo hace en su art. 7.3, que dispone...” [FJ 8 c)] (el subrayado es nuestro)

A partir de aquí, es decir, a partir de esta interpretación a mi juicio discutible, incluso en el contexto de la regulación catalana, de los presupuestos de carbono como técnica de “prohibición”, una vez establecidos, de las emisiones contaminantes por encima de determinadas cantidades, en lugar de como lo que realmente son, según enseñan los modelos británico y francés, es

decir, simples objetivos cifrados de limitación de emisiones de gases de efecto invernadero, vinculantes a lo sumo para las Administraciones públicas encargadas de adoptar las medidas conducentes a su logro, pero sin efecto directo alguno, mucho menos de carácter prohibitivo, sobre el conjunto de la actividad económica, la Sentencia desarrolla una argumentación laboriosa, en mi opinión viciada en origen, pero que cabe resumir de la manera siguiente.

Constata, en efecto, la Sentencia que, de acuerdo con la legislación básica de referencia, cuyas piezas fundamentales ya fueron identificadas, no existe en la actualidad una limitación cuantitativa global de las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero, ni de ninguna otra clase de sustancias contaminantes, para las actividades sujetas al régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que pueden adquirir en el mercado derechos de emisión por encima de los inicialmente asignados o adquiridos en subasta¹⁸, ni para el resto de actividades contaminantes.

“La normativa básica del Estado, expuesta en el precedente fundamento jurídico 5 (...), condiciona la emisión de gases y sustancias contaminantes por determinadas instalaciones o actividades (...) a la obtención de una autorización ambiental que fije los <<valores límite de emisión>> y al respeto a esos umbrales de contaminantes que pueden emitirse (...) o a la obtención de una autorización de emisión y/o a la adquisición, en las subastas organizadas por el Estado o posteriormente en el mercado, de los <<derechos de emisión>> que cubran las emisiones efectivamente realizadas por la instalación o actividad (caso de los gases de efecto invernadero incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005).

Sin embargo, ninguna de esas leyes prevé que los poderes públicos puedan fijar un límite máximo de emisiones para el conjunto de actividades contaminantes que se desarrollen en su territorio, sea este el conjunto de España o el de cada una de sus nacionalidades y regiones, para prohibir las emisiones que excedan de ese límite” [FJ 8 b)].

Es más, la Sentencia viene a inferir de esas tres piezas ya conocidas de la legislación básica estatal una especie de derecho a contaminar o “a ejercer actividades económicas contaminantes” [FJ 8, d)],

siempre y cuando en el caso de las actividades sujetas al régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero se respeten las reglas del sistema, y en el caso de las restantes se respeten los valores límite de

¹⁸ Aunque la Sentencia [FFJJ 5 a), 8 b) y d) y 16] pone mucho énfasis en la “subasta” como método básico actual de adquisición de derechos de emisión, la “asignación gratuita” de estos derechos sigue desempeñando un papel importante. Vid., al respecto, entre otros, el excelente trabajo de GALERA RODRIGO, S., “Derecho Climático *in fieri*: la normalización de los procedimientos transnacionales y la progresiva construcción del Derecho Público europeo. El contencioso del Tercer Período de Asignación”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 41, 2018, pp. 41 y ss.

emisión fijados (para otras sustancias contaminantes) en las pertinentes autorizaciones de acuerdo con las mejores técnicas disponibles. Este “derecho a contaminar” en las indicadas condiciones vendría a suponer para la Sentencia una suerte de regla básica de política económica general (art. 149.1.13 CE), de conformidad con el ordenamiento actualmente vigente, con la que la previsión por parte del art. 7.3 de la Ley catalana del establecimiento de “prohibiciones” de contaminar por encima de ciertas cantidades entraría en una “contradicción efectiva e insalvable”, determinante de su inconstitucionalidad mediata.

“La decisión del Estado de permitir emisiones siempre que se entreguen a la administración derechos de emisión (...) y que se respeten los valores límite de emisión basados en las mejores técnicas disponibles (...), o en otras palabras, de no habilitar a las comunidades autónomas para que puedan prohibir emisiones por encima de los límites cuantitativos que pueda fijar libremente cada una de ellas debe considerarse básica y legítima en vista de los intereses generales económicos y energéticos implicados, cuya tutela tiene encomendada el Estado en los núms. 13 y 25 del art. 149.1 CE. En consecuencia, la potestad contraria de los poderes públicos autonómicos resultante del art. 7.3 de la ley recurrida constituye una vulneración <<efectiva e insalvable por vía interpretativa>> de esa determinación básica...” [FJ 8 d)] (el subrayado es nuestro)

La Sentencia considera, además, estas prohibiciones atentatorias de las competencias sectoriales del Estado sobre las infraestructuras e instalaciones de su titularidad [FJ 8 e)], poniendo discutiblemente como fundamento de ello la jurisprudencia constitucional en materia de evaluación de impacto ambiental (STC 13/1998).

Depurado el capítulo I de la Ley de este problemático precepto (el art. 7.3), la Sentencia [FJ 8 f)] no encuentra ya motivo de preocupación en el resto de sus componentes, a los que libra de toda tacha de manera expeditiva, sin proponer siquiera la interpretación conforme de ninguno de ellos. No merecen reproche, en efecto, los objetivos de reducción de emisiones (art. 5), aunque no se aluda para nada a los fijados o por fijar con carácter básico a nivel estatal; ni el “marco estratégico de referencia de mitigación” (art. 6), aunque se le atribuya un carácter vinculante “para los actores implicados”; ni los propios “presupuestos de carbono” (art. 7), una vez despojados de ese carácter supuestamente prohibitivo; ni tan siquiera la “huella de carbono” (art. 8.4), aunque trate al resto de España como lugar de “importación y exportación”.

“..., los arts. 5 a 7, una vez declarada la nulidad del art. 7.3, ya no permiten prohibir emisiones por encima de una determinada cantidad, pero sí pueden contribuir mediante los instrumentos de planificación que regulan al diseño de políticas medioambientales de la Generalitat en el ámbito de sus competencias, amparadas en los arts. 45 CE y 27 y 46 EAC (derecho a un medio ambiente adecuado y desarrollo sostenible)” [FJ 8 f)].

1.4.6. Otras opciones de enjuiciamiento

No voy a insistir más en la crítica que a mi juicio merece este apartado de la Sentencia por su discutible interpretación del grupo de preceptos examinado, en particular de la técnica de los presupuestos de carbono, al atribuirle unos efectos jurídicos de los que carece y entenderla referida también a la contaminación tradicional. Sólo quiero añadir brevemente que con una interpretación distinta de este capítulo de la Ley catalana, como la intentada anteriormente, se abrirían, creo, dos posibilidades alternativas de enjuiciamiento.

La primera, en línea con el planteamiento de la Abogacía del Estado, consistiría en declarar inconstitucional no sólo el art. 7.3, sino todo el capítulo I de la Ley (a excepción del art. 8, en lo relativo al inventario de emisiones) por pretender diseñar, desde la perspectiva de la planificación y al margen de sus posibilidades de éxito, una política propia sobre mitigación del cambio climático desconectada de la legislación básica en la materia, careciendo las Comunidades Autónomas de competencias suficientes para ello, que no proporcionan las de desarrollo legislativo en materia ambiental ni las de desarrollo de las bases estatales en temas económicos, y que sólo ostenta el Estado *ex art. 149.1.13 CE*, por sus implicaciones económicas generales.

La segunda consistiría en poner el énfasis justamente en las posibilidades de realización práctica de cualquier política imaginable en materia de mitigación del cambio climático. Desde esta perspectiva, no preocuparía tanto la mera fijación de objetivos, por ambiciosos o alejados que estén de los previstos a escala nacional, como las medidas concretas previstas para alcanzarlos. Y, en esta línea, podría haber bastado una interpretación conforme del conjunto del capítulo I de la Ley, despojándolo por entero de carácter vinculante (no sólo al art. 7.3, cuyo potencial conflictivo, con una interpretación adecuada, no es superior al resto). Se trataría de decir que una Comunidad Autónoma puede diseñar, como hace la Ley catalana, e incluso desarrollar después los instrumentos de planificación en la materia que estime oportunos, en el bien entendido de que dichos instrumentos (objetivos, estrategias, presupuestos e inventarios) estarán siempre subordinados a los instrumentos y demás decisiones básicas adoptadas o que adopte el Estado en la materia, con sujeción a su vez a las decisiones tomadas a escala comunitaria europea, y que en tanto no se produzca ese ajuste, tales instrumentos no pueden tener sino un valor meramente indicativo (objetivos y presupuestos) o de sugerencia (estrategias, en lo relativo a las medidas concretas que excedan de las competencias autonómicas).

Desde esta última perspectiva, que considero preferible, la declaración de inconstitucionalidad podría haberse limitado a un precepto que difícilmente

admite la referida interpretación conforme, y que sin embargo la Sentencia deja incólume. Me refiero al inciso final del art. 6.2, conforme al cual “este marco estratégico [el Marco estratégico de referencia de mitigación], detallado sectorialmente, es de cumplimiento obligatorio para los actores implicados”, que viene a establecer la vinculatoriedad incondicionada de las medidas que pueda prever al margen de la competencia autonómica para establecerlas.

1.5. LOS OBJETIVOS MENSURABLES Y A PLAZO EN MATERIA DE DES CARBONIZACIÓN Y ENERGÍAS RENOVABLES

1.5.1. Las previsiones específicas de la Ley para el sector energético

Tras los dos primeros capítulos, en los que se perfilan los instrumentos generales de planificación encargados de guiar las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, respectivamente, la Ley catalana contiene un extenso capítulo tercero (políticas sectoriales, arts. 13 a 27), en el que se van detallando objetivos y medidas específicas en relación con una amplia gama de “políticas sectoriales” relevantes en la materia. Aunque para la mayor parte de estas políticas esos objetivos y medidas pertenecen al campo de la adaptación, en el caso de la que ahora importa, la política energética (art. 19. Energía), crucial para el éxito de las estrategias de mitigación, todas ellas se inscribían lógicamente en este terreno.

Pues bien, en este punto la Ley catalana contenía una larga lista, no precisamente timorata, de objetivos y medidas tendentes a alcanzar a medio y largo plazo (2030/2050) un modelo energético “cien por cien renovable, desnuclearizado y descarbonizado, neutro en emisiones de gases de efecto invernadero, que reduzca la vulnerabilidad del sistema energético catalán y garantice el derecho al acceso a la energía como bien común” (art. 19.1).

Atendiendo a su contenido, en esa lista podían distinguirse, a mi modo de ver, tres clases de previsiones: (1) En primer lugar, una serie de objetivos específicos, dirigidos al logro del mencionado objetivo general, formulados de manera abierta, sin concreción de las medidas apropiadas para alcanzarlos [“las medidas que se adopten en materia de energía (...) deben ir encaminadas a:...” (art. 19.1)], aunque acompañados algunos de ellos de cuantificación y calendario, concretamente, entre estos últimos, los relativos al ahorro y la eficiencia energética [“reducir el consumo final de energía al menos un 2% anual para llegar como mínimo al 27% en el año 2030, excluyendo los usos no energéticos” (letra a)] y a la penetración de las fuentes renovables en el sistema eléctrico [“para que en 2030 se pueda alcanzar el 50% de participación de las energías renovables en el sistema eléctrico catalán para poder llegar al 100% de renovables en 2050” (letra c)]; escenarios no contemplados todavía por aquel

entonces por la normativa comunitaria europea ni por la legislación básica estatal, pero igualados o superados incluso en la actualidad por ambas, al menos en sus documentos preparatorios. (2) En segundo lugar, una serie de medidas bien definidas, conducentes igualmente al logro del indicado objetivo general, entre las que se encontraban, por mencionar sólo las más problemáticas, el establecimiento de un plan de cierre de las centrales nucleares a más tardar en 2027 [art. 19.2, letra a)], el diseño de un sistema de tarifas que penalice el sobreconsumo [art. 19.2, letra b)] y la prohibición del otorgamiento de permisos de exploración relacionados con la práctica del *fracking* (art. 19.4). Y, finalmente, (3) ciertos mandatos instrumentales para la implementación de todo ese conjunto de objetivos y medidas, relativos a la Administración energética (preparación del tránsito del Instituto Catalán de Energía hacia una agencia catalana de la energía), la actividad normativa del Gobierno catalán (previo "Pacto nacional para la transición energética") y la planificación energética (art. 19.3, 5 y 6, respectivamente).

El Abogado del Estado impugnó el art. 19 en su integridad, junto con algunas Disposiciones adicionales y finales más o menos relacionadas (que la Sentencia discriminará con razón a efectos de enjuiciamiento, en función de su verdadera conexión o no con la materia), por entender que venía a diseñar, careciendo la Generalitat de competencias para ello, "una planificación exclusivamente catalana de la energía", en abierta contradicción además con ciertas disposiciones de la legislación básica estatal en la materia (Leyes del sector eléctrico, del sector de hidrocarburos y sobre energía nuclear). La representación letrada del Parlamento de Cataluña reconocía que si estos preceptos hubieran de entenderse dictados al amparo de las competencias catalanas correlativas a las básicas del Estado en materia de energía, su inconstitucionalidad sería innegable, pero defendía su constitucionalidad entendidos como expresión de las competencias autonómicas ambientales (objetivos de política ambiental) y simple "invitación" al Gobierno catalán para procurar su cumplimiento en el marco de las competencias de la Generalitat. La del Gobierno catalán, más altivamente, calificaba en general la impugnación de estos preceptos como preventiva, por tratarse de meras directrices dirigidas al Gobierno catalán para el fomento de las energías renovables (competencia estatutaria).

1.5.2. La decisión del Tribunal

Aceptando el planteamiento de la Abogacía del Estado, la Sentencia (FJ 10) califica en general los preceptos contenidos en el art. 19 de la Ley catalana como manifestación de la técnica planificadora; una técnica de empleo legítimo por parte de las Comunidades Autónomas, pero siempre que se produzca en el marco de sus competencias (que persiga "fines" propios de sus competencias, dice la Sentencia).

A continuación, dentro de los objetivos y medidas recogidas en ese artículo la Sentencia distingue dos clases. Por un lado, los objetivos a los que cabría asignar un valor meramente “programático” (como el que sirve de encabezamiento al apartado 1 del art. 19, esto es, el de procurar una transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, etc.), que para la Sentencia, aun incidiendo en el sector energético, podrían considerarse (en línea con lo defendido por la representación procesal del Parlamento catalán) como expresión legítima de las competencias ambientales autonómicas, no mereciendo por ello ningún reproche.

Pero, por otro lado (discrepando en ello de la postura de las dos defensas de la Ley catalana), los objetivos y medidas a los que no cabría sino atribuir, por su concreción y modo de formulación, un carácter imperativo o “vinculante”, respecto de los cuales, conforme al planteamiento general efectuado por la Sentencia para encuadrar competencialmente la controversia, cualquiera que sea el título competencial en el que pretendan ampararse (ambiental o económico), se ha de examinar su ajuste a la legislación básica de referencia, también de todo orden (ambiental o económica).

Y dentro de este segundo grupo de preceptos, la Sentencia lleva a cabo una triple distinción (en realidad, la Sentencia sigue un orden de exposición distinto, pero creo que cabe presentar así sus conclusiones):

(1) En primer lugar, los preceptos que contienen enunciados claramente contrarios a ciertas disposiciones de la legislación básica del sector energético o invasores de las competencias estatales en este ámbito, que serían justamente los tres mencionados por la Abogacía del Estado (dicho sea de paso, ésta es la primera ocasión en que la Sentencia incluye dentro de la legislación básica de referencia disposiciones propiamente económicas –energéticas-, cosa que no había hecho inicialmente al enunciar sus tres piezas fundamentales). Concretamente, el cierre a cierto plazo de las centrales nucleares [art. 19.2 a)], la regulación de las tarifas eléctricas y gasísticas para penalizar el sobreconsumo [art. 19.2 b)], competencias ambas claramente estatales¹⁹, y la exclusión de permisos de exploración para prácticas de *fracking* (art. 19.4), en contra de lo dispuesto en la Ley del Sector de Hidrocarburos y de lo resuelto ya

¹⁹ Por lo que se refiere a las centrales nucleares, la Sentencia [FJ 10 c)] recuerda que la legislación estatal vigente, de indiscutible carácter formal y materialmente básico, permite su existencia [art. 26.1 a) de la Ley 24/2013, del sector eléctrico, y arts. 28 y ss. de la Ley 25/1964, sobre energía nuclear]. Y por lo que respecta a las tarifas eléctricas y gasísticas [FJ 10 e)], que su fijación es competencia estatal (art. 17 de la Ley 24/2013, del sector eléctrico y art. 93 y de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos) y que reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha atribuido carácter básico a la regulación del “régimen económico” en estos sectores (entre otras, STC 18/2011).

por el Tribunal en conocidas Sentencias anteriores²⁰; preceptos todos ellos que se declaran inconstitucionales.

(2) En segundo lugar, los objetivos a medio y largo plazo en materia de ahorro y eficiencia energética y de penetración de las fuentes renovables en la generación eléctrica [art. 19.1, letras a) y c)]. La Sentencia atribuye a estos objetivos un carácter vinculante y no simplemente programático, por su enunciado en términos concretos, mensurables y a plazo [“objetivos concretos, detallados, a término, mensurables y por tanto vinculantes”, FJ 10 c)]. Y a partir de esta premisa, desarrolla una argumentación que me parece de lo mejor y más convincente de toda la Sentencia, y que conduce a la declaración de inconstitucionalidad de esos preceptos.

Efectúa, en efecto, dos tipos de reproches en relación con la formulación por la Ley catalana de dichos objetivos (entre los que incluye también el mencionado cierre a plazo de centrales nucleares). El primero, el ya conocido y conforme con su encuadramiento general de la controversia (aunque con inclusión, de nuevo, de disposiciones del ámbito económico y energético) de su contradicción “efectiva e insalvable” con la legislación básica actualmente en vigor, que no incorpora todavía este tipo de escenarios: “Las normas actualmente vigentes prevén, de hecho, un sistema energético enteramente opuesto en el que se admite el uso de combustibles fósiles y la energía nuclear, y que no aparece sujeto a plazo” [FJ 10 c)]²¹.

El segundo, abstracción hecha del tenor que en cada momento pueda presentar la legislación básica, se refiere a la naturaleza por definición básica, y por lo tanto extramuros de las competencias autonómicas, de una regulación de estas características. En efecto, lo que sostiene a este respecto con claridad y contundencia la Sentencia es que el diseño de un “plan de transición energética” basado en el enunciado de objetivos de estas características es tarea que excede con mucho las competencias autonómicas, y que sólo puede efectuar el Estado, como decisión básica en materia de política económica (art. 149.1.13 CE), trascendente incluso al ámbito energético por las repercusiones generales de dicho plan sobre el conjunto de la economía.

“(...) una <<transición energética>> tan importante, diseñada con el detalle de los preceptos mencionados, excede con mucho la perspectiva estrictamente medioambiental y aun energética, y no puede perder de vista las variadas implicaciones que trae consigo la alternativa al modelo vigente

²⁰ La Sentencia [FJ 10 f)] recuerda lógicamente la doctrina establecida por las SSTC 106/2014, 134/2014, 208/2014, 73/2016 (ésta relativa también a la legislación catalana), 8/2018 y 65/2018.

²¹ La Sentencia [FJ 10 c)] invoca la normativa básica vigente en la actualidad que admite la generación de electricidad en centrales térmicas y nucleares [art. 26.1 a) de la Ley 24/2013, del sector eléctrico, y arts. 28 y ss. de la Ley 25/1964, sobre energía nuclear].

en materia económica (...). Por todo lo anterior debe concluirse que no pueden las comunidades autónomas decidir libre, aislada e individualmente si, y en su caso cómo, afrontan esta <<transición energética>>, y la fecha en que debe conseguirse ésta, a modo de dies ad quem. Solo el Estado se encuentra en la posición y tiene las herramientas para decidir y planificar esa transformación. No solo por tener encomendadas las competencias ya señaladas de los núms. 13, 23 y 25 del art. 149.1 (...) sino por la necesaria coordinación con los restantes Estados miembros de la Unión Europea y con la propia Unión, con competencia en la materia..." [FJ 10 c)]

Finalmente, en el resto de preceptos del art. 19 (y de las Disposiciones adicionales o finales conexas) la Sentencia (FFJJ 10 y 11) no ve exceso alguno respecto de las competencias autonómicas ambientales o relativas al sector energético, posiblemente con razón, sin dar tampoco excesiva importancia a ciertos proyectos como el relativo a la transformación del actual Instituto Catalán de Energía en una poderosa Agencia Catalana de la Energía, a modo de estructura de Estado (art. 19.3).

1.5.3. La reiteración y ampliación de objetivos (Disposición adicional primera)

En abierta contradicción con el Capítulo I de la Ley (mitigación del cambio climático) o demostrando al menos una dudosa técnica legislativa, la Disposición adicional primera (objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) establecía por sí misma algunos de los objetivos que el art. 5 encargaba elaborar al Gobierno para su presentación y posterior aprobación por el Parlamento catalán, concretamente objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a medio y largo plazo (2030, 2040 y 2050) y de reducción de emisiones de ciertos contaminantes tradicionales, a saber, óxidos de nitrógeno y partículas, a corto plazo (2020) (apartados 1 y 2 de la Disposición adicional); además de repetir y completar los objetivos a largo plazo (2050) en materia de ahorro y eficiencia energética y de energías renovables ya enunciados como vimos en el art. 19 (apartado 3 de la Disposición adicional).

Se adicionaba aquí, además, un precepto de claro sentido intervencionista (apartado cuarto y último de la Disposición), de los que posiblemente pusieron en alerta al Tribunal, en virtud del cual se encomendaba al Departamento con competencias en materia ambiental la redacción de un nuevo tipo de plan, todavía no aludido expresamente en la Ley, el "plan de transición energética", al que nada menos (pues nada se dice sobre su forma de aprobación) se atribuye la función de "establecer objetivos concretos, sectoriales, de regulación *vinculante* y con *indicadores anuales* para períodos de cinco años, teniendo en cuenta los sectores que tienen más potencial de reducción de emisiones con menores costes económicos y basándose en su política de transición energética" (las cursivas son nuestras), todo ello, se

supone, en relación con los objetivos previamente establecidos en la Disposición. Todo lo cual recuerda, de algún modo, al sistema francés de presupuestos de carbono y Estrategias nacionales bajas en carbono.

La Sentencia [FJ 11 c)] creo que podría haber advertido al menos de la falta de claridad de toda esta regulación, pero, en fin, se toma en serio la Disposición, y como su contenido no se limitaba al sector energético, aplica cánones de enjuiciamiento diferenciados. Al apartado 3, relativo a la energía, el utilizado en relación con el art. 19, con el mismo desenlace de inconstitucionalidad por “vulneración de las bases estatales que reconocen el derecho de los productores de energía a usar las fuentes que consideren más adecuadas”.

Y a los demás apartados (1, 2 y 4), por trascender el ámbito energético, les aplica otro distinto, justamente el ya empleado en relación con el art. 7.3 (presupuestos de carbono), declarándolos en consecuencia inconstitucionales por contradecir ese “derecho a contaminar” bajo ciertas condiciones inferido por la Sentencia de la conocida tríada de Leyes.

“Estos apartados señalan directamente objetivos vinculantes, concretos, mensurables y a término de reducción de emisiones contaminantes que son inconciliables con la posibilidad y el derecho a emitir gases de efecto invernadero reconocidos por el Estado en la citada Ley 1/2005 y en la Ley 34/2007 y Real Decreto Legislativo 1/2016, también citados, sin más condición que solicitar la autorización preceptiva, pagar por ello, cumplir las obligaciones formales correlativas y no sobrepasar los valores límite de emisión y los objetivos de calidad del aire, según ya hemos explicado más arriba” [FJ 11 c)]²²

1.5.4. Otras opciones de enjuiciamiento

Las mismas reflexiones que hicimos anteriormente a propósito de los presupuestos de carbono son aplicables, en mi opinión, a toda esta clase de “objetivos concretos, detallados, a término [y] mensurables” establecidos por la Ley catalana en el ámbito de la descarbonización y la transición energética en el art. 19 y en su Disposición adicional primera.

Bien está, por supuesto, la declaración de inconstitucionalidad efectuada por la Sentencia de las concretas medidas previstas por la Ley abiertamente contradictorias con la legislación básica actual o invasoras de competencias estatales, como el cierre a plazo de las centrales nucleares, la regulación de las tarifas eléctricas y gasísticas para penalizar el sobreconsumo y la exclusión de permisos de exploración para prácticas de *fracking*.

²² La declaración de inconstitucionalidad de estos preceptos se extiende por conexión al primer inciso del art. 19.6 (“La planificación energética debe incorporar los objetivos de reducción de emisiones establecidos por la presente ley”) por su referencia implícita a estos apartados de la Disposición adicional primera.

Sin embargo, el potencial conflictivo del simple planteamiento de objetivos, por mucho que se cuantifiquen y se sujeten a calendario, podría haber sido desactivado por medio de una interpretación conforme que dejara sentado su carácter meramente indicativo o, si se prefiere, su simple vinculación para las autoridades autonómicas (y no otra de mayor alcance) y dentro del estricto marco de sus competencias (lo que ciertamente no garantiza su obtención, por resultar en principio insuficientes para ello). Tan sólo el apartado 4 de la Disposición adicional primera, relativo al plan de transición energética, o al menos el inciso "de regulación vinculante", resultaría difícilmente conciliable con esa interpretación (en la medida en que, como el inciso final del art. 6.2, sugiere una obligatoriedad incondicionada para todos los "actores implicados"), mereciendo una declaración de inconstitucionalidad.

Con una interpretación así, que implica por supuesto una devaluación de los objetivos de esta índole (mensurables y a plazo) que pueden establecer las leyes autonómicas, no perdería ni un ápice de fuerza el mensaje principal que quiere lanzar la Sentencia y que, en mi opinión, es plenamente compatible. El de que la "transición energética" no es un asunto exclusivamente ambiental, sino que trasciende al conjunto de la economía, y que requiere ineludiblemente por ello el concurso de la legislación básica estatal (con sujeción, a su vez, a los dictados de la normativa comunitaria europea), con cuyas determinaciones han de estar siempre en sintonía y no en conflicto las legislaciones autonómicas.

1.6. OTRAS CUESTIONES

Vamos a examinar ahora, en algún caso con cierto detalle, el resto de cuestiones abordadas por la Sentencia, salvo la relativa al nuevo impuesto autonómico sobre vehículos de tracción mecánica, que como ya anticipamos queda remitida para el apartado final de este trabajo (fiscalidad ambiental).

1.6.1. Planes de adaptación al cambio climático

En el Capítulo II (adaptación al cambio climático), la Ley catalana regulaba, junto a las proyecciones climáticas del Servicio Meteorológico de Cataluña, un instrumento general de planificación en la materia, el "marco estratégico de referencia de adaptación", de aprobación gubernamental (art. 10), así como la integración de este tipo de cuestiones en los "instrumentos de planificación y programación sectoriales" (art. 11), sin contener nada especialmente digno de mención (tal vez lo más llamativo era la necesidad de incluir en las evaluaciones ambientales de planes y proyectos un nuevo estudio de adaptación a los efectos del cambio climático, art. 11.2), ni especialmente problemático desde el punto de vista competencial.

No obstante, estos dos arts. 10 y 11 fueron también impugnados en el mismo grupo que los del capítulo I y por el mismo tipo de razones.

La Sentencia [FJ 8 f)] despacha sumariamente estas impugnaciones, por no encontrar en estos artículos ninguna contradicción con la legislación básica de referencia, y haciendo incluso una valoración positiva de los mismos como expresión del “principio igualmente básico de desarrollo sostenible”.

1.6.2. Aguas y puertos

Dentro del Capítulo III de las “Políticas sectoriales”, y concretamente en el artículo dedicado a la política hidráulica (art. 16. Agua), la Ley catalana incluía junto a algunas previsiones de adaptación al cambio climático, otras con finalidad posiblemente diferente, y entre ellas, la prohibición de interconectar redes de abastecimiento cuando esto suponga una “interconexión de cuencas hídricas que pueda dar lugar a trasvases permanentes entre cuencas” (art. 16.3).

El Abogado del Estado impugnó este precepto por considerarlo lesivo de las competencias del Estado sobre cuencas intercomunitarias *ex art.* 149.1.22 CE. Sin embargo, con buen criterio, y haciendo suya la propuesta de las defensas de la Ley, la Sentencia (FJ 9) se limita a someterlo a una interpretación conforme, llevada al fallo, según la cual esa prohibición ha de entenderse referida exclusivamente a las cuencas de competencia autonómica, esto es, las intracomunitarias. Aún hubiera sido preferible la interpretación que postulaba la representación letrada del Parlamento catalán, que exceptuaba también las actuaciones de interés general que, aun afectando a estas cuencas, el Estado pudiera acordar en el marco de sus competencias en materia de aguas.

En el artículo dedicado, dentro de las políticas sectoriales, a las “infraestructuras” (art. 21), la Ley incluía previsiones variadas (tanto de adaptación como de mitigación) y un apartado final del siguiente tenor: “El departamento competente en materia de medio ambiente debe desarrollar un plan de electrificación progresiva de los principales puertos para facilitar la conexión a la red eléctrica local de los barcos amarrados” (art. 21.4).

No sé por qué el Estado se sintió herido por una previsión de esta naturaleza, que podía haber abierto una vía interesante de colaboración, pero el caso es que se impugnó como invasora de la competencia estatal sobre puertos de interés general (art. 149.1.20 CE). Las defensas de la Ley proponían también en este caso una interpretación conforme, que limitara la virtualidad del precepto a los puertos de competencia autonómica, que, sin embargo, rechaza en este caso la Sentencia (FJ 12) por incompatible con su literalidad (“los principales puertos”), declarando su inconstitucionalidad.

1.6.3. Transportes y movilidad

El FJ 13 de la STC 87/2019, en el que se resuelve la impugnación de los apartados 3 y 4 del art. 24 de la Ley (transportes y movilidad), pone a mi juicio

bien a las claras las dificultades a las que se enfrentaba en términos generales el enjuiciamiento de la Ley catalana, así como también ciertas debilidades de la argumentación desplegada por el Tribunal, atenta más en ocasiones a detalles gramaticales sobrevalorados, en lugar de achacarlos a una deficiente técnica legislativa, que al verdadero fondo de las cosas.

En efecto, en el capítulo III de las políticas sectoriales, la Ley dedicaba un artículo (el art. 24) a las políticas de transportes y movilidad, como piezas importantes para alcanzar sus objetivos de mitigación del cambio climático. Y al ir fijando, como era la finalidad de todos los preceptos de ese capítulo, los objetivos específicos de las medidas a emprender por la Generalitat en estos campos, la Ley comenzaba con una declaración programática potente y no exenta de ideología (art. 24.1), pues se trataría de “avanzar hacia un modelo de transporte público, colectivo e intermodal que no se base en la tenencia de vehículo privado y que fomente el uso generalizado del transporte público y otras formas de transporte sostenible sin emisiones de gases de efecto invernadero”. No obstante, los cuatro objetivos particulares a través de los que se intentaba concretar dicho objetivo general en ese mismo apartado primero eran menos comprometidos y problemáticos desde el punto de vista competencial, y consistían básicamente en actuaciones de fomento.

Pero a partir del apartado segundo (éste no impugnado) hasta su apartado final, el cuarto, el art. 24 iba señalando, conforme a la técnica también utilizada en otras partes de la Ley, otra serie de objetivos más concretos, tanto por su contenido como por la fijación de plazos y, en su caso, porcentajes de cumplimiento. Conviene reproducir el texto de los apartados 3 y 4 del art. 24, que sí fueron objeto de impugnación: “3. El Gobierno *debe promover las medidas necesarias* en el sector de la automoción para que los vehículos motorizados nuevos no sean de combustión interna fósil a partir de 2030 y para que el sector de la automoción pase de un modelo exclusivo de caballos fiscales a uno de emisiones contaminantes. 4. *Debe* reducirse en un 50% la dependencia de los combustibles fósiles, especialmente de los derivados del petróleo en el ámbito del transporte rodado y de los puertos de mercancías y deportivos en el horizonte del año 2040” (las cursivas son nuestras).

El Abogado del Estado impugnó estos apartados 3 y 4 del art. 24 por entender que invadían la competencia estatal en materia de política económica general y de garantía de la unidad de mercado; en tanto que las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno catalanes intentaron restarles importancia alegando que carecían de “fuerza vinculante”.

La Sentencia (FJ 13) aparentemente no va a aceptar esta disculpa, pues tratándose de objetivos recogidos en una Ley, van a contar –señala– con la fuerza propia de ésta, pero inmediatamente, como vamos a ver, se desdice en

parte de esta afirmación, introduciendo una serie de distinciones gramaticales en mi opinión no del todo persuasivas.

El apartado 3 del art. 24 contenía en realidad dos objetivos distintos. En cuanto al primero (“promover las medidas necesarias en el sector de la automoción para que los vehículos motorizados nuevos no sean de combustión interna fósil a partir de 2030”), la Sentencia (que lo entiende referido a la fabricación catalana de vehículos, aunque también podría haberlo hecho a las ventas de vehículos en Cataluña) lo considera susceptible de una interpretación conforme, pues aunque en principio parezca una intromisión en las competencias del Estado en materia de tráfico y ordenación general de la actividad económica en el sector de la industria (art. 149.1.21 y 13 CE, respectivamente), la Ley no impone en este caso una obligación de resultado, sino simplemente de utilización de medios (“promover las medidas necesarias”), que es la interpretación que debe prevalecer (para salvar su constitucionalidad) y se lleva al fallo [FJ 13 a)].

El segundo objetivo (“promover las medidas necesarias... para que el sector de la automoción pase de un modelo exclusivo de caballos fiscales a uno de emisiones contaminantes”) sería, en cambio, para la Sentencia claramente inconstitucional, por suponer una “afirmación competencial” sobre una materia de competencia estatal (la regulación del impuesto municipal de vehículos de motor) [FJ 13 b)].

Pero el verdadero contrapunto a la interpretación conforme del primero de los objetivos trazados en el art. 24.3 llega cuando la Sentencia analiza el único objetivo fijado en el art. 24.4 (“[reducir] en un 50% la dependencia de los combustibles fósiles, especialmente de los derivados del petróleo en el ámbito del transporte rodado y de los puertos de mercancías y deportivos en el horizonte del año 2040”), pues en este caso la Sentencia, que igualmente entiende que el establecimiento de este objetivo invade competencias exclusivas del Estado (en materia de transportes terrestres y marítimos *ex art.* 149.1.20 y 21 CE), considera que los términos “inequívocamente” imperativos en los que aparece formulado (“Debe reducirse...”) no admiten condescendencia, por lo que ha de ser declarado inconstitucional [FJ 13 c)].

En mi opinión, estas diferencias de redacción en la formulación de los objetivos de la Ley catalana no merecían la relevancia que les concede la Sentencia. Me parece evidente que todos (o al menos la inmensa mayoría) de los objetivos que traza la Ley son objetivos a desarrollar a través de medidas posteriores, que es justamente el enunciado con el que se inician la mayor parte de los artículos del capítulo III (“Las medidas que se adopten en materia de [X] deben ir encaminadas a...”), o dicho en otros términos, no son objetivos

“autoaplicativos”, sino precisados de ejecución. Y lo mismo ocurre exactamente con el establecido en el art. 24.4, al margen de su redacción.

En consecuencia, lo relevante (a la hora de enjuiciar la constitucionalidad o no de estos objetivos desde la óptica competencial) no debería ser la forma contingente en la que aparezcan expresados (“debe”, “debe promover las medidas necesarias”, etc.), sino sólo su adecuación o no al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, cosa que también obviamente analiza la Sentencia. Es decir, lo único relevante debería ser discernir si la Comunidad Autónoma dispone o no de competencias para formularlos, o tal vez mejor, si dispone o no de competencias para adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento, o por el contrario dichas medidas constituyen, en todo o en parte, patrimonio competencial del Estado.

Bajo este esquema (que prescindiría, además, del otro dato considerado relevante por la Sentencia, es decir, del carácter más o menos concreto, mensurable y a plazo de los objetivos), creo que se abrirían las siguientes opciones de enjuiciamiento: (1) si el objetivo es puramente programático o se puede alcanzar mediante el empleo de competencias propias, su enunciado no plantearía ningún problema competencial; (2) si las competencias propias no son suficientes, pero pueden contribuir al menos en parte al logro de ese objetivo, cabría, en mi opinión, una interpretación conforme; y (3) si el objetivo es inalcanzable mediante el empleo de esas competencias o, dicho de otra forma, sólo el Estado puede procurar su cumplimiento, el fallo de inconstitucionalidad resultaría ineludible.

1.6.4. Comercio de derechos de emisión

La Ley catalana contenía varias interferencias problemáticas desde el punto de vista competencial en el funcionamiento del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de procedencia comunitaria europea, incorporado al Derecho español con carácter básico a la vez ambiental y económico (art. 149.1.23 y 13 CE) por la Ley 1/2005, de 9 de marzo²³; un instrumento de “mercado” con el cual la Ley 16/2017 no ocultaba su desacuerdo (“a pesar de las buenas intenciones iniciales, este mercado de emisiones no ha resultado suficientemente efectivo”, apartado II del Preámbulo) y que aspiraba a sustituir cuando fuera posible por otro “más eficaz” (art. 52.1), quizás por técnicas de fijación de cupos de emisión para

²³ Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que incorpora la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, y que se ha ido adaptando a las modificaciones de ésta.

sectores y empresas, a lo que apuntaban, como sabemos, algunos de preceptos de la Ley, en particular la Disposición adicional primera (apartado 3).

Pese a esas reticencias, la Ley catalana partía del dato obvio de que ese régimen forma parte hoy por hoy del Derecho comunitario europeo, y por esta razón (no por ser parte también de la legislación básica estatal) lo aceptaba como un componente más de su propio sistema, pero aspirando a territorializar la participación de Cataluña en el mismo, es decir, a convertirse de algún modo en interlocutor directo de la Unión Europea (aspiración general de la Ley, pero especialmente visible en materias como ésta), mediante la articulación, como decíamos, de un conjunto de interferencias problemáticas desde el punto de vista competencial.

La primera de esas interferencias consistía en el desglose, dentro de los presupuestos de carbono, de la cantidad correspondiente a las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las actividades sujetas al régimen del comercio de derechos de emisión (art. 7.3), lo que, como vimos, la Sentencia declaró inconstitucional por entender que equivalía a una “prohibición” de emisiones por encima de cierta cantidad contraria al propio funcionamiento del sistema con arreglo a la legislación básica. No obstante, una interpretación distinta de los presupuestos de carbono dejaría reducido ese desglose (también previsto, como vimos, en la versión francesa) a una simple estimación irrelevante desde el punto de vista competencial.

La segunda interferencia se producía a la hora de fijar los recursos económicos con que habría de contar el nuevo “Fondo climático” creado por la Ley para financiar ciertas actuaciones en materia de mitigación y adaptación al cambio climático (art. 51), al incluir dentro de ellos “los ingresos procedentes de la participación en sistemas de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Unión Europea, o de otros instrumentos de fiscalidad climática de ámbito estatal” [art. 51.3, letra b)]; y en el mismo sentido la Disposición final quinta, sobre el desarrollo reglamentario del Fondo: “los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se acuerden con el Estado”.

Las defensas de la Ley argumentaban que se trataba de unas previsiones puramente hipotéticas, y por lo tanto inocuas, para el caso de que el Estado, organizador de las subastas y titular de los ingresos derivados de ellas, decidiera darles el destino previsto por la Ley catalana (el actual está fijado por la Ley 17/2012²⁴). Sin embargo, la Sentencia (FJ 15), en aplicación de la doctrina del

²⁴ Disposición adicional quinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013, que prevé destinar la mayor parte de estos ingresos (el 90%, con un máximo de 450 millones de euros) a financiar los costes del sistema

Tribunal sobre este tipo de cuestiones, declara la inconstitucionalidad de ambos preceptos por suponer una intromisión en el destino de recursos ajenos.

La tercera interferencia (en este caso, más bien testimonial) se producía en el art. 52, que, dentro también del capítulo VI (otros instrumentos para el cumplimiento de los objetivos de la Ley), se ocupaba expresamente del “régimen de comercio de derechos de emisión”, aunque sin añadir ninguna novedad relevante que no pudiera deducirse ya de la legislación en la materia, sino quizás con la intención principal de dejar todavía más claro el desacuerdo del legislador catalán con el sistema (“Corresponde al departamento competente en materia de cambio climático la autorización, la supervisión, el control y el seguimiento en Cataluña de todas las actividades incluidas en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea *transitoriamente hasta que se adopte un nuevo instrumento más eficaz de lucha contra el cambio climático*”, art. 52.1 –la cursiva es nuestra).

No obstante, el Presidente del Gobierno impugnó los apartados 1 y 3 de este artículo. El primero, por no hacer expresa salvedad de la “aviación” al enunciar las tareas ejecutivas de competencia de la Generalitat, siendo así que en relación con esta actividad dichas funciones vienen atribuidas a la Administración General del Estado por la legislación básica. Aunque las defensas de la Ley reconocían que era así, alegando que se trataba simplemente de una omisión disculpable, la Sentencia [FJ 16 a)] considera su obligación examinar con detalle la constitucionalidad de esta reserva a favor del Estado de tareas ejecutivas “con carácter básico”, y sólo tras llegar a una conclusión afirmativa por un variado conjunto de razones [el “diferente método de asignación de derechos de emisión (asignación centralizada y gratuita *vs* subasta)”, la “movilidad y supra territorialidad característica del transporte aéreo”, y la perturbación que lo contrario podría suponer en el ejercicio de la competencia estatal exclusiva en materia de transporte aéreo *ex* art. 149.1.20 CE], se inclina, de acuerdo con lo pedido por las defensas, por una interpretación conforme, que se lleva al fallo.

Y el tercero se impugnaba por remitir a un futuro desarrollo reglamentario la regulación, entre otras cosas, de los mecanismos de “acreditación” de verificadores en la materia, por entender la Abogacía del Estado que de acuerdo con la normativa comunitaria europea sólo podía haber un organismo nacional de acreditación. La Sentencia [FJ 16 b)], tras un repaso de la jurisprudencia constitucional sobre el tema, desestima la impugnación en base a la constatación de que el Estado no había procedido todavía a la designación de la Entidad Nacional de Acreditación como organismo nacional

eléctrico relativos al fomento de energías renovables, y el 10% restante (con un máximo de 50 millones de euros), a la política de lucha contra el cambio climático.

de acreditación de verificadores en el campo del comercio de derechos de emisión, por lo que ningún incumplimiento de normativa básica podía imputarse a dicho precepto. Lo que no dice la Sentencia es que esta circunstancia se debe a que la propia jurisprudencia constitucional ha venido frustrando hasta ahora, de manera discutible y siempre en favor de la Generalitat de Cataluña, los intentos del Estado de cumplir, también en el campo ambiental, la clara exigencia de la normativa comunitaria europea de que los organismos nacionales de acreditación, si existen, sean únicos (en último término, la STC 141/2016).

1.6.5. Prospecciones en el Mediterráneo

La Disposición adicional séptima de la Ley (declaración del Mediterráneo como zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos) disponía lo siguiente: “El Gobierno [catalán] debe adoptar las medidas necesarias y hacer las actuaciones pertinentes *ante los organismos competentes* para declarar el Mediterráneo zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos” (la cursiva es nuestra).

Aunque las defensas de la Ley postulaban una interpretación conforme de este precepto, en el sentido de que las gestiones del Gobierno catalán habrían de realizarse “ante quien corresponda” (Abogada del Parlamento) o “ante los poderes públicos estatales” (Abogados del Gobierno catalán), la Sentencia (FJ 17), con razón, considera en este caso imposible ignorar su claro tenor literal, porque los “organismos competentes” para llevar a cabo esa declaración no pueden ser otros que internacionales, con lo que el precepto supondría una interferencia en las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) y de explotación de los recursos del subsuelo marino (art. 149.1.25 CE), declarando su inconstitucionalidad, como pedía el Abogado del Estado.

1.6.6. Edificios de consumo energético casi nulo

La Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, ofrecía una definición incompleta del concepto de “edificio de consumo de energía casi nulo” (art. 2.2), relevante a los efectos de determinación de las obligaciones impuestas a los Estados miembros en relación con edificios nuevos o reformados a partir de ciertas fechas (“edificio con un nivel de eficiencia energética muy alto, que se determinará de conformidad con el anexo I. La cantidad casi nula o muy baja de energía requerida debería estar cubierta, en muy amplia medida, por energía procedente de fuentes renovables, incluida energía procedente de fuentes renovables producida *in situ* o en el entorno”),

que habría de ser concretada por los Estados miembros en función de sus “condiciones nacionales, regionales o locales” [art. 9.3 a)].

Por su parte, el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, que llevaba a cabo una transposición parcial de esa Directiva, remitía en su Disposición adicional segunda al Código Técnico de la Edificación la fijación de los requisitos mínimos que deberían cumplir esos edificios. Considerando tal vez que la transposición en este punto de la Directiva podría ser insuficiente, otro Real Decreto, el 56/2016, de 12 de febrero, incluyó en su Disposición adicional cuarta una definición de “edificio de consumo de energía casi nulo” simplemente copiada de la que ofrecía la Directiva. Y conforme al encargo recibido, el Código Técnico de la Edificación pasó a concretar los mencionados requisitos mínimos en virtud de una modificación parcial llevada a cabo en 2013²⁵.

Pues bien, la Ley catalana incluyó también por su parte una definición de “edificio de consumo energético casi nulo” en los siguientes términos [art. 4 e)]: “edificio con un nivel de eficiencia energética muy elevado, calculada de acuerdo con la metodología establecida por el anexo I de la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, relativa a la eficiencia energética de los edificios. La cantidad casi nula o muy baja de la energía requerida debe estar ampliamente cubierta por energía procedente de fuentes renovables, incluida la energía producida in situ o en el entorno del edificio”. Definición a la implícitamente se remitía la Ley en algunos preceptos (el art. 27 y la Disposición transitoria tercera) y que se completaba mediante el encargo a “los departamentos competentes en materia de energía y vivienda del Gobierno” de “establecer, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley, los requisitos que debe cumplir un edificio para ser considerado de consumo de energía casi nulo” (apartado segundo de esa Disposición).

El Abogado del Estado impugnó tanto la definición del art. 4 e) como su complemento a través del apartado segundo de la Disposición transitoria tercera por ignorar y/o contradecir la legislación básica en la materia; mientras que las

²⁵ Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se actualiza el Documento Básico DB-HE “Ahorro de Energía”, del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. Aunque será luego la Orden FOM/588/2017, de 15 de junio (art. 1) la que indique expresamente que un “edificio de consumo de energía casi nulo” es aquel “edificio que cumple con las exigencias reglamentarias establecidas para edificios de nueva construcción en las diferentes secciones de este Documento Básico”.

defensas de la Ley se limitaron a señalar la sustancial coincidencia de la definición catalana con la estatal.

Latía en esos preceptos, como fácilmente puede adivinarse, la intención del legislador catalán de ignorar también en este punto lo que pudiera estar dispuesto o disponerse a nivel básico estatal, y de enlazar directamente con la normativa comunitaria europea, fuente última del concepto y de las obligaciones ligadas al mismo. Pero, como ya hemos visto que ocurría en otras ocasiones, la Sentencia no concede importancia a estas intenciones, que no sólo considera insuficientes para determinar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, sino sobre las cuales tampoco formula ninguna advertencia.

Tras una larga exposición de los antecedentes normativos que antes hemos intentado sintetizar, la Sentencia (FJ 18) toma, en efecto, una decisión en apariencia extraña, aunque posiblemente correcta si atendemos a lo sustancial. Declara, en primer lugar, inconstitucional lo que parecía más inofensivo, esto es, la “reproducción” en el art. 4 e) de la definición estatal (básica) de “edificio de consumo de energía casi nulo”, por considerarla innecesaria para “hacer inteligible o facilitar la comprensión del régimen autonómico de desarrollo”; pero libra en cambio de todo reproche al precepto más desafiante, esto es, a la remisión por la Disposición transitoria al reglamento catalán de los “requisitos” que deben cumplir los edificios de consumo de energía casi nulo, por entender que aunque el Estado dispone de competencias en la materia, las que avalan el entero Código Técnico de la Edificación (art. 149.1.16, 23 y 25 CE), se trata simplemente de competencias “básicas” o, lo que es igual, para fijar los “requisitos mínimos”, susceptibles de desarrollo legislativo autonómico.

Quedémonos, pues, con esto último, con que la Sentencia está recordando al titular catalán de la potestad reglamentaria que, cuando haga uso de la habilitación legal, habrá de respetar las reglas básicas o mínimas del Código Técnico de la Edificación.

2. SUELO Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

2.1. INTRODUCCIÓN

El componente ambiental de la legislación “básica” de suelo y su interrelación con la legislación también básica en materia de espacios naturales protegidos, está ocupando un espacio cada vez mayor dentro de la jurisprudencia constitucional al hilo del enjuiciamiento desde la óptica competencial de leyes autonómicas posiblemente transgresoras de aquéllas.

El ejercicio 2019 deja un caso muy señalado de esta problemática, el que por razón de su origen podemos denominar caso Valdecañas (STC 134/2019),

resuelto, a mi juicio, de forma discutible. La legislación canaria también ha vuelto a ser foco de atención desde esta perspectiva (STC 86/2019). E incluimos finalmente en este apartado la Sentencia relativa a la Ley murciana 10/2018 (STC 161/2019), que aborda no obstante además otro tipo de cuestiones.

2.2. TRANSFORMACIONES URBANÍSTICAS EN ESPACIOS DE LA RED NATURA 2000: EL CASO VALDECAÑAS (STC 134/2019)

2.2.1. Introducción

Sea por “contaminación” debida al caso que está en el origen de la Sentencia, el de la “Marina Isla de Valdecañas”, como sostiene en su espléndido Voto particular, formulado en solitario, el Magistrado Ricardo Enríquez Sancho, por fidelidad a la jurisprudencia ordinaria en la materia o por convencimiento, lo cierto es que la STC 134/2019, de 13 de noviembre, contiene un pronunciamiento a mi modo de ver discutible sobre un problema jurídico de alcance general y en principio de legalidad ordinaria, aunque relevante para la decisión de la cuestión competencial planteada, como es el relativo a la posibilidad o no de transformación urbanística de terrenos (vírgenes) enclavados en espacios de la Red Natura 2000, que la Sentencia resuelve de manera categórica en sentido negativo, por resultar así, en su opinión, de lo dispuesto por la legislación básica estatal y, en último término (aunque lógicamente no se utilice como parámetro, siquiera indirecto, de constitucionalidad), de la normativa comunitaria europea de la que aquélla trae causa.

La Sentencia, dictada en una cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en relación con ciertos extremos de la modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, llevada a cabo por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, merece, pues, por esas implicaciones generales, una atenta consideración, que debe ir precedida de un repaso (siquiera sea somero) de las vicisitudes del caso que motivó su planteamiento, y sobre el que ineludiblemente va a traer también consecuencias, que valoraremos junto a otras cuestiones a modo de comentario final.

2.2.2. El proyecto “Marina Isla de Valdecañas”

El pantano de Valdecañas es un embalse sobre el río Tajo dentro de la provincia de Cáceres (lindando con la de Toledo), construido entre 1957 y 1964 para uso hidroeléctrico y de regadío; el tercero de mayor capacidad de la cuenca del Tajo (sólo por detrás de los de Alcántara y Buendía) y el séptimo de toda España.

Desde su construcción quedó enclavada dentro del pantano, en su parte más oriental, una isla, prácticamente una península, así denominada, Isla de Valdecañas, de considerable extensión (unas 133 has.), perteneciente a los municipios de El Gordo y Berrocalejo, en cuya superficie el Gobierno extremeño aprobaría décadas después (en 2007) un proyecto urbanístico de las características que luego veremos.

Desde 2003 toda la superficie del pantano, incluida por supuesto la isla, junto a algunos terrenos aledaños, estaba propuesta como “zona de especial protección de las aves” (ZEPA “Embalse de Valdecañas”), por su importancia para un buen número de especies migratorias y algunas grandes rapaces; y desde 2006, lindando con la ZEPA y en las proximidades de la isla (pero sin comprenderla, como equívocamente afirman algunas de las resoluciones judiciales que luego mencionaremos), hay declarado también un “lugar de importancia comunitaria” (LIC “Márgenes de Valdecañas”, de 132 has.), por su valor representativo de ciertos hábitats y especies incluidos en el Directiva de referencia en la materia.

Teniendo en cuenta la belleza del entorno y su relativa cercanía a Madrid (apenas unos 150 Kms.), y con el fin de potenciar el desarrollo económico de una zona sin muchos estímulos de esta naturaleza, el Gobierno extremeño, a instancias de una entidad promotora (“Marina Isla de Valdecañas, S.A.”), aprobó en 2007, como ya se ha anticipado, en calidad de “Proyecto de interés regional” de iniciativa particular y al amparo de las previsiones a este respecto de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (art. 62), la realización sobre la entera superficie de la isla de una urbanización “de lujo”, de notables proporciones, pero de perfil en principio amable (*bungalows*, hoteles, campo de golf, etc.)²⁶, que había obtenido, en el preceptivo trámite de evaluación evacuado dentro del procedimiento de aprobación del proyecto, Declaración de Impacto Ambiental favorable²⁷.

Como era previsible, dos de las asociaciones ecologistas que ya habían formulado alegaciones en contra en el procedimiento (Ecologistas en Acción y

²⁶ Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por “Marina Isla de Valdecañas, S.A.”, consistente en la reclasificación y ordenación de terrenos situados en Isla Embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del “Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas”, en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo (DOE núm. 44, de 17 de abril de 2007).

²⁷ Resolución de 2 de marzo de 2007, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se formula declaración de impacto ambiental sobre el proyecto de “Construcción de complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas”, en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo (DOE núm. 31, de 15 de marzo de 2007).

la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura -Adenex) interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos contra el Decreto de aprobación del proyecto, solicitando la suspensión cautelar de su ejecución; petición que, sin embargo (uno de los defectos crónicos de nuestro sistema), no fue acogida, por lo que la urbanización ya estaba terminada y habitada en una de sus fases cuando en 2011 recayó Sentencia²⁸.

En efecto, el 9 de marzo de 2011, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictó Sentencia sobre el asunto en cuestión declarando la nulidad de pleno Derecho del Decreto y del proyecto impugnado y ordenando la reposición de los terrenos a la situación anterior²⁹. La Sentencia apreció vicios de distinta naturaleza en el proyecto, pero fundamentalmente tres: (1) la actuación urbanística aprobada (y parcialmente ejecutada) no encajaría por sus características dentro de los fines legalmente previstos para la aprobación de "Proyectos de interés regional"; (2) se habría omitido el análisis de alternativas, exigible tanto desde un punto de vista urbanístico (exigencia de motivación de las decisiones de planeamiento) como ambiental (por venir impuesto por la legislación básica en materia de evaluación de impacto); y (3), por lo que aquí más importa, la clasificación de los terrenos de la isla como suelo urbanizable resultaría incompatible con su emplazamiento dentro de un espacio de la Red Natura 2000 (la ZEPA Embalse de Valdecañas), a tenor de la legislación urbanística estatal de carácter básico a la sazón vigente, representada por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Como reacción a esta Sentencia, el Parlamento extremeño aprobó inmediatamente la Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial, con la que se intentaba remediar una de las carencias advertidas en el marco jurídico de referencia de la actuación (la otra, la relativa a los fines habilitantes para los

²⁸ Sólo tengo constancia de esa petición de suspensión cautelar y de su desestimación (que no aparece en los antecedentes de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura) a través de una noticia publicada en el Diario Hoy de Extremadura de 13 de marzo de 2011 ("Adenex recurre el PGOU de El Gordo para que la sentencia sea ejecutable"), que se refiere indirectamente a esa circunstancia ("De momento Adenex solicitará en el recurso contencioso contra el PGOU de El Gordo gran parte de las *medidas cautelares que le fueron desestimadas inicialmente en el procedimiento de nulidad del Decreto 55/2007*" –la cursiva es nuestra).

²⁹ Aunque en adelante para simplificar haremos referencia a la Sentencia en singular, se trata en realidad (como advierte el Voto particular) de dos Sentencias de idéntica fecha y contenido, relativa cada una de ellas al recurso interpuesto por cada una de las dos asociaciones ecologistas (núms. de recurso: 561/2007 –Ecologistas en Acción- y 753/2007 –Adenex). Esa dualidad se repetirá luego en las Sentencias dictadas en casación por el Tribunal Supremo, que se mencionan más tarde.

Proyectos de interés regional, lo había sido ya con anterioridad³⁰). Así, se matizó la prohibición de clasificación como suelo urbanizable de terrenos situados en espacios de la Red Natura 2000 (supuestamente resultante de la legislación básica estatal) en unos términos capaces de dar cobijo a actuaciones como la ahora cuestionada: “La mera inclusión de unos terrenos en la Red Ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental” [párrafo segundo del art. 11.3.1 b) de la Ley 15/2001, introducido por la Ley 9/2011]. Y, adicionalmente, se estableció un procedimiento de homologación de proyectos ya aprobados, vulnerables de acuerdo con la doctrina establecida por la Sentencia, pero acomodados a las nuevas previsiones legales (Disposición adicional única de la Ley 9/2011).

No tardó mucho la Junta de Extremadura en homologar, conforme a estas nuevas reglas, el Proyecto de Interés Regional “Marina Isla de Valdecañas”, lo que llevó a cabo por Resolución de 28 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura³¹. Y en paralelo se aprobó también meses después el Plan de Gestión de la ZEPA “Embalse de Valdecañas”, que zonificaba el espacio, incluyendo la isla de Valdecañas dentro de las “zonas de uso general”, compatibles con la clasificación de sus suelos como urbanizables por ausencia de “valores naturales significativos” (apartado 8.4 del Plan)³².

Sin perjuicio de estas medidas legales y administrativas, tanto la Junta de Extremadura como los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y la entidad promotora del Complejo, habían interpuesto recurso de casación frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que fue resuelto en sentido negativo, declarándose no haber lugar a la casación, por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de enero de

³⁰ En efecto, por medio de la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial, se había procedido a la ampliación de esos fines, incluyendo uno acorde con las características del proyecto de Valdecañas [nueva letra e) del art. 60.2 de la Ley 15/2001].

³¹ Resolución de 28 de julio de 2011, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, por la que se aprueba definitivamente la homologación del Proyecto de Interés Regional denominado “Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas” (DOE núm. 185, de 26 de septiembre de 2011).

³² Plan de Gestión de la ZEPA “Embalse de Valdecañas”, aprobado por Orden de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, de 11 de diciembre de 2012 (DOE núm. 243, de 18 de diciembre de 2012).

2014, lo que determinaría la firmeza de la Sentencia recurrida³³. Algunos de los motivos del recurso fueron rechazados por encerrar cuestiones relativas a la interpretación del Derecho autonómico, no planteables en una casación ordinaria. Pero otro de los motivos, el que aquí más importa, concerniente esta vez sí a la interpretación de normas estatales y de Derecho comunitario europeo, esto es, el relativo a la posibilidad o no de urbanización (de clasificación como suelo urbanizable) de terrenos situados en espacios de la Red Natura 2000, fue también rechazado en base a una interpretación de esas normas análoga a la ya defendida por la Sentencia de instancia y basada en la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia³⁴.

Resta por ver en este repaso de los antecedentes del caso Valdecañas los concretos términos y el momento procesal en el que se produjo el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 134/2019, que luego vamos a comentar.

Como ya advertimos, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura no concedió la suspensión cautelar de la ejecución del proyecto inicialmente instada por las asociaciones ecologistas. Sí concedió luego la ejecución provisional de su Sentencia anulatoria del proyecto, en tanto se resolvía el recurso de casación, pero no llegó

³³ De nuevo, se trató en esta ocasión de dos Sentencias de idéntica fecha y contenido (núms. de recurso: 2419/2011 –Ecologistas en Acción- y 2940/2011 –Adenex).

³⁴ Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ ha analizado lúcidamente y con detalle, en una serie de trabajos publicados en sucesivas ediciones de este *Observatorio de Políticas Ambientales*, esta exigente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las transformaciones urbanísticas (o desclasificaciones) de suelos no urbanizables protegidos (o especiales). Una jurisprudencia curiosamente gestada a partir de una Ley de signo liberalizador (la mencionada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones), pero de la que cupo inferir (como aspecto básico) el carácter “reglado” de ese tipo de suelo; posición que ha mantenido desde entonces el Tribunal Supremo sin solución de continuidad y aun potenciado, en el marco de la posterior legislación de signo más protector (la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y ulteriores), con la invocación del principio ambiental de “no regresión”; y que ha dado como resultado un acercamiento jurisprudencial sumamente restrictivo para esa clase de actuaciones, que el autor resume en la idea de la práctica “intangibilidad del suelo rústico o no urbanizable especialmente protegido”. Me refiero, en particular, a los siguientes trabajos: [“Jurisprudencia contencioso-administrativa: ¿es el derecho urbanístico el derecho territorial común?”](#), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, pp. 349 y ss. (en el que trata, además, el caso Valdecañas, con motivo de la por entonces reciente STS de 29 de enero de 2014); [“Jurisprudencia contencioso-administrativa: instituciones urbanísticas para la protección ambiental”](#), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, pp. 431 y ss. (que contiene, además, una amplia y pertinente referencia bibliográfica en la materia, pp. 438-439); y [“Jurisprudencia contencioso-administrativa: los límites de la potestad reglamentaria local en materia ambiental”](#), *Observatorio de Políticas Ambientales 2016*, pp. 448 y ss. (en el que utiliza la referida expresión de la intangibilidad del suelo no urbanizable protegido).

a materializarse por la elevada fianza a la que quedó sujeta³⁵. Pero una vez rechazado este recurso y firme, pues, aquella Sentencia, que seguía sin ser objeto de cumplimiento, prosiguió, como es lógico, el incidente de ejecución.

En paralelo, las asociaciones ecologistas habían recurrido también en vía contencioso-administrativa la Resolución antes mencionada de homologación del proyecto de acuerdo con las previsiones de la Ley 9/2011. Curiosamente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura suspendió en principio (aunque una vez rechazado el recurso de casación) la tramitación de este recurso hasta que se decidiera el incidente de ejecución (ya por entonces abierto), cuando la lógica parecía imponer lo contrario, esto es, decidir primero este nuevo recurso, del que podría resultar una causa de imposibilidad legal de cumplimiento de la Sentencia relevante para el incidente de ejecución³⁶. Debió de entenderlo así después, reabriendo en consecuencia la tramitación del recurso dirigido frente a la Resolución de homologación, y en el seno del mismo decidió finalmente, tras oír a las partes personadas, plantear la cuestión de inconstitucionalidad que aquí nos ocupa³⁷.

Una cuestión dirigida frente a dos preceptos de la Ley extremeña 9/2011. El primero, el que [añadiendo un párrafo segundo al art. 11.3.1 b) de la Ley 15/2001] matizaba la prohibición de clasificación como suelo urbanizable de terrenos incluidos en espacios de la Red Natura 2000; y el segundo, el que articulaba la homologación de proyectos ya aprobados a las nuevas previsiones legales. El primero por posible vulneración tanto de la legislación básica en la materia (inconstitucionalidad mediata por motivos competenciales) como de los arts. 24.1 y 9.3 CE por su carácter de ley singular constitucionalmente prohibida y aprobada para eludir el cumplimiento de la Sentencia recaída en el proceso de origen; y el segundo sólo por este último motivo.

El proceso constitucional conducente a la STC 134/2019 va a presentar un nutrido grupo de partes comparecientes. En efecto, junto a la Junta y a la

³⁵ Así se desprende del ATS de 5 junio de 2014 (núm. de recurso 1784/2012), que desestimó el recurso de casación interpuesto por la Junta de Extremadura frente al que concedía la ejecución provisional, por pérdida sobrevenida de objeto una vez recaída Sentencia en el asunto principal.

³⁶ Todo esto se desprende de las alegaciones realizadas en el proceso constitucional por algunas de las partes personadas (vid., entre otros, el antecedente 12 de la STC 134/2019).

³⁷ En realidad, de nuevo, dos cuestiones de inconstitucionalidad. La planteada en el recurso interpuesto por Adenex será la resuelta en primer lugar mediante la STC 134/2019 que estamos comentando; y la planteada en el recurso interpuesto por Ecologistas en Acción será resuelta por la STC 152/2019, de 25 de noviembre, que se limita a dar por extinguida la cuestión en relación con uno de los preceptos cuestionados, por haber sido ya declarada su inconstitucionalidad por la STC 134/2019, y a desestimarla en relación con el otro, en base siempre a los argumentos ofrecidos por esta última, con lo que estamos anticipando ya su desenlace.

Asamblea de Extremadura, como partes defensoras de la constitucionalidad de la Ley cuestionada, y a la Fiscal General del Estado, de obligada actuación en esta clase de procesos, comparecieron también y presentaron alegaciones (todas ellas muy interesantes) las demás partes intervinientes en el proceso *a quo*, esto es, la entidad "Marina Isla de Valdecañas, S.A.", las comunidades de propietarios de los complejos residenciales norte, centro y sur de la "Isla de Valdecañas" y la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura.

2.2.3. La Sentencia

La Sentencia comienza su examen del caso con el enjuiciamiento del precepto que permitía la clasificación como suelo urbanizable de terrenos emplazados en espacios de la Red Natura 2000, cuyo tenor (recordemos) era el siguiente: "La mera inclusión de unos terrenos en la Red Ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental" [párrafo segundo del art. 11.3.1 b) de la Ley 15/2001, introducido por la Ley 9/2011].

Y de los dos motivos por los cuales el órgano judicial cuestionaba la constitucionalidad del precepto, comienza con el estudio del que a la postre resultará decisivo y suficiente, el basado en razones competenciales por posible vulneración de la legislación básica en la materia.

Recuerda primero la Sentencia (FJ 3) los referentes normativos que han de ser tomados en consideración para la resolución de problemas competenciales de esta índole (supuestos de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta) en el marco de cuestiones de inconstitucionalidad: (1) del lado de la disposición cuestionada, resulta irrelevante su eventual modificación o derogación posterior, como ocurría en este caso, en el que la Ley 15/2001 había sido sustituida por la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, que ya no contiene un precepto de características similares; y (2) desde el ángulo de la legislación básica, también se ha de utilizar como parámetro de contraste la vigente en el momento de aprobación de la ley autonómica cuestionada, en este caso, el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aunque a la hora de dictar Sentencia (por el Tribunal Constitucional) hubiera sido sustituida por otra, como igualmente ocurría en este caso, si bien con la diferencia de que en el nuevo Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo

7/2015, de 30 de octubre, los preceptos de contraste mantienen la misma redacción³⁸.

Y termina la Sentencia esta parte introductoria recordando igualmente los dos escalones que, según doctrina reiterada, comprende el estudio de los supuestos de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta de disposiciones autonómicas [FJ 4 A) a)]: (1) la comprobación del carácter formal y materialmente básico de los preceptos estatales ofrecidos como término de comparación; y (2) el análisis de la existencia o no de una contradicción “efectiva e insalvable por vía interpretativa” entre las unas y los otros.

Los dos preceptos del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 que el órgano judicial proponía fundamentalmente como demostrativos de esa contradicción (análogos a los utilizados en su momento por el Tribunal Superior de Justicia y por el Tribunal Supremo para invalidar por el motivo ahora considerado el proyecto Valdecañas) eran el art. 12.2 a), relativo a la delimitación del suelo rural, y el art. 13.4 (en su redacción original³⁹), relativo al régimen del suelo rural y a la descatalogación de espacios naturales protegidos, que conviene transcribir ahora:

Art. 12 (Situaciones básicas del suelo): “(...) 2. Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística”.

Art. 13 (Utilización del suelo rural): “(...) 4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

³⁸ En el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el contenido del art. 12.2 a) del Texto Refundido de 2008 se encuentra en el art. 22.2 a); y el del art. 13.4, en el segundo párrafo del art. 13.1 y en el art. 13.3.

³⁹ Con la modificación parcial del Texto Refundido de 2008 llevada a cabo por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (Disposición final 12ª), el primer párrafo del art. 13.4 pasó a ser el segundo del art. 8.2, y el segundo párrafo del art. 13.4 pasó a ser el art. 8.4.

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación..." (los subrayados son nuestros).

La absolución del primer escalón del test resulta relativamente sencilla para la Sentencia [FJ 4 A) a)], que concluye afirmando el carácter básico de los dos preceptos en calidad tanto de legislación básica en materia de protección del medio ambiente como de condiciones básicas para la igualdad de los españoles en el ejercicio de derechos constitucionales (art. 149.1.23 y 1, respectivamente, en relación este último con el art. 33, todos ellos de la CE), y tanto desde una perspectiva formal, por su expresa consideración como tales por el propio Texto Refundido de 2008 (apartado 1 de la Disposición final primera), como material o sustantiva, por su conexión de sentido con ambos títulos competenciales y su carácter no agotador de la regulación de las respectivas cuestiones [“por cuanto fijan una norma mínima de protección ambiental (art. 149.1.23 CE), además de establecer condiciones básicas en el ejercicio del derecho de propiedad sobre el suelo (art. 149.1.1 CE), específicamente sobre el rural”]; carácter materialmente básico para cuya afirmación la Sentencia se apoya, además [FJ 4 A) b)], en la abundante jurisprudencia reciente sobre la legislación básica de suelo (a partir de la STC 141/2014, de 11 de septiembre).

De más enjundia prometía ser el siguiente paso, cuya piedra de toque consistía obviamente en la interpretación del sentido de esos dos preceptos y de su proyección sobre la cuestión ahora debatida (la posible clasificación como urbanizables de suelos comprendidos en espacios de la Red Natura 2000).

Es, sin embargo, en este punto en el que la Sentencia no resulta, en mi opinión, del todo convincente, al resolver el problema en unos términos tal vez demasiado esquemáticos (no muy diferentes de los utilizados por las Sentencias del caso Valdecañas, ya mencionados) y que, aunque expuestos con un desarrollo argumental más elaborado, cabría resumir de la manera siguiente:

(1) La Sentencia reconoce, en primer término, que el legislador “básico” en el campo de la ordenación territorial y urbanística [esto es, el art. 12.2 a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008] no proporciona una delimitación completa del suelo que ha de mantenerse necesariamente en la condición de rural (suelo rural protegido), insusceptible de transformación urbanística, remitiéndose, al menos en parte, a lo dispuesto en la legislación sectorial, en este caso, la de protección de la naturaleza, cuyo exponente igualmente básico ya por entonces era la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Pero de la simple inclusión de los espacios integrantes de la Red Natura 2000 dentro de las categorías de espacios naturales protegidos previstas por esta legislación sectorial o por su especial relevancia dentro de estas categorías, que se destaca, la Sentencia parece extraer la consecuencia de que los espacios de la Red Natura 2000 se han de mantener libres (por efecto de la legislación que lleva a cabo la remisión, esto es, del Texto Refundido de la Ley de Suelo) de cualquier operación de transformación urbanística (o, lo que es lo mismo, no pueden ser bajo ningún concepto clasificados como suelos urbanizables), lo que inevitablemente le lleva ya a la conclusión de la existencia de una contradicción “efectiva e insalvable” entre el precepto autonómico que consentiría este tipo de actuaciones (bajo la condición, entre otras, de una evaluación ambiental favorable) y la terminante prohibición establecida por la referida legislación básica.

“Por su parte, cuando el art. 12.2 a) TRLS 2008 dispone que está en la situación de suelo rural <<[e]n todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación [...] de la naturaleza>> no deja lugar a dudas sobre su carácter imperativo. Del tenor literal de este precepto, en conexión con el reconocimiento de un alto valor ecológico a los terrenos Red Natura 2000 por la legislación –europea y nacional– de la naturaleza, se colige que los citados terrenos Red Natura 2000 deben quedar preservados de la transformación urbanística; esto es, han de permanecer en situación de suelo rural excluido del proceso de urbanización, debiendo el planificador urbanístico adoptar, en su caso, la técnica urbanística que resulte más idónea y adecuada a tal fin (clasificación como suelo no urbanizable o equivalente)” [FJ 4 B) b)].

(2) Ello, no obstante, la Sentencia refuerza este argumento con dos consideraciones adicionales. En primer lugar, que la transformación urbanística de suelos comprendidos dentro de un espacio de la Red Natura 2000 supondría “de facto” una descatalogación (siquiera parcial) de dichos espacios, por lo que igualmente el precepto impugnado entraría en una contradicción “efectiva e insalvable” con los requisitos sustantivos y formales exigidos por la legislación básica (art. 13.4 del Texto Refundido) para este tipo de operaciones [FJ 4 C)].

(3) Y, en segundo lugar, que lo prohibido por la legislación básica sería la transformación urbanística de suelos que se encuentren “en estado natural” dentro de un espacio de la Red Natura 2000, que era justamente lo admitido por el precepto impugnado, de modo que (frente a lo sostenido por alguna de las partes intervinientes) la eventual existencia en esos espacios, con carácter previo a su reconocimiento como tales, de suelos ya transformados urbanísticamente (suelos urbanos) no entraría en contradicción con aquella prohibición ni podría justificar una dispensa de la misma [FJ 4 C)].

Tras declarar, por las razones indicadas, la inconstitucionalidad por vicios competenciales del precepto extremeño ahora enjuiciado, el relativo a la clasificación urbanística de espacios de la Red Natura 2000, la Sentencia considera, con razón, innecesario examinar si podría calificarse, además, como una ley singular constitucionalmente prohibida [FJ 4 C) *in fine*].

Esto último es, sin embargo, lo que a continuación va a analizar la Sentencia (FJ 5) en relación con el otro de los preceptos de la Ley extremeña (impugnado exclusivamente por este motivo), el relativo al procedimiento de homologación de instrumentos de ordenación del territorio y urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de la Ley 9/2011 (esto es, su Disposición adicional única).

Posiblemente el órgano judicial proponente esperaba más de esta parte del debate, pero la Sentencia resuelve la cuestión de forma expeditiva, descartando que con la previsión de este procedimiento de homologación (y valdría decir también, con mayor motivo, con la regulación ya declarada inconstitucional de las condiciones para la transformación urbanística de espacios de la Red Natura), el legislador extremeño hubiera sobrepasado los límites constitucionalmente exigibles en el dictado de leyes singulares o en la realización de convalidaciones legislativas.

En realidad, la Sentencia niega la mayor. Tras recordar la, en mi opinión, discutible tipología de leyes singulares (y, por extensión, de convalidaciones legislativas) establecida por la jurisprudencia constitucional reciente (a partir de las SSTC 129 y 203/2013, en los casos Santovenia y Ciudad del Medio Ambiente), la Sentencia descarta que nos encontremos ante alguno de estos supuestos. Ni la Ley es obviamente "autoaplicativa", pues la homologación presupone un procedimiento y se traduce en el dictado de un acto administrativo, ni el procedimiento de homologación se regula formalmente (la Sentencia se abstiene lógicamente de valorar las intenciones) en atención a un único destinatario o a un único caso, sino a un número indeterminado de ellos (FJ 5 *in fine*).

Con la declaración de inconstitucionalidad por motivos competenciales del precepto relativo a la clasificación urbanística de espacios de la Red Natura 2000, el órgano judicial proponente tiene ya sustancialmente despejada, como veremos después, la resolución del caso.

2.2.4. El Voto particular

La Sentencia tiene un Voto particular firmado por el Magistrado Ricardo Enríquez Sancho, en el que discrepa de la decisión tomada por el Tribunal en relación con el precepto permisivo de la clasificación como urbanizables de suelos incluidos en espacios de la Red Natura 2000.

Como indicamos en la introducción, el Magistrado discrepante cree que esa decisión ha estado probablemente influida ("contaminada") por las circunstancias del caso Valdecañas (apartado 1 de su Voto); un caso que tal vez en su opinión (aunque no se pronuncie al respecto) mereciera los fallos judiciales que obtuvo, o quizás (aunque por no abordar esta cuestión, parece descartarlo) el reproche por parte del Tribunal a su forma de convalidación; pero con abstracción del cual debiera haberse resuelto, y en sentido favorable, la cuestión relativa a la conformidad del precepto impugnado con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

La tesis del Magistrado es que de la legislación básica de referencia no cabe inferir (como tampoco de la normativa comunitaria europea de la que aquella trae causa) una prohibición absoluta, como la que advierte la Sentencia, para la realización de actuaciones de transformación urbanística en espacios de la Red Natura 2000 o, lo que es lo mismo, una incompatibilidad radical entre dichos espacios y la existencia en su seno de terrenos urbanizables; lo que, a su juicio, debiera haber bastado para eximir de reproche competencial al precepto impugnado. Los argumentos a los que el Voto (apartado 4) confiere más peso en este sentido son los relativos a la existencia de terrenos ya urbanizados en algunos espacios de la Red, y a las previsiones de evaluación ambiental que (al igual que el precepto impugnado) contiene la legislación sectorial (básica) para los proyectos con incidencia en los mismos.

2.2.5. Consideraciones finales

En línea con el Voto particular, también yo creo que el caso debiera haberse resuelto de otra forma o, al menos, con otros argumentos.

Al margen de las circunstancias del caso Valdecañas, al legislador extremeño (de 2011) se le podría haber reprochado, en mi opinión, el intentar aclarar una cuestión ya resuelta por la legislación básica estatal (y por lo tanto indisponible) y el hacerlo en unos términos tal vez incompletos y por lo tanto insuficientes [pues es obvio que el párrafo segundo del art. 11.3.1 b) de la Ley 15/2001, introducido por la Ley 9/2011, no reflejaba con exactitud los apartados 4 y siguientes del art. 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, correlativos, a su vez, con los apartados 3 y 4 del art. 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres⁴⁰]; lo que, no obstante, no tendría por qué haber desembocado necesariamente en una declaración de inconstitucionalidad, pudiendo haber bastado quizás una interpretación conforme.

⁴⁰ Sobre estas cuestiones, vid., con toda amplitud, Agustín GARCÍA URETA, *Derecho europeo de la biodiversidad*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 528 y ss.

Pero lo que, a mi juicio, no resulta del todo convincente es dar por resuelta esa cuestión en los términos en que lo hace la STC 134/2019 (sustancialmente coincidentes con los de las Sentencias que juzgaron el caso Valdecañas, lo que tal vez, como se dijo, constituya un motivo adicional, no desdeñable, para explicar el pronunciamiento del Tribunal respecto de una cuestión, en el fondo, de legalidad ordinaria), pues, en efecto, ni de la legislación básica (en materia de suelo y de protección de la naturaleza) ni de la normativa comunitaria europea que está detrás de la regulación (nacional) de los espacios de la Red Natura 2000, parece que quepa derivar una prohibición absoluta de toda actuación de transformación urbanística (sobre terrenos “en estado natural”) en el interior de dichos espacios.

Creo que la Sentencia otorga en este punto a la legislación estatal de suelo [al art. 12.2 a) del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008] un alcance que posiblemente no tiene. El reenvío que dicha legislación efectúa a la legislación sectorial, aquí la de protección de la naturaleza, en punto a la delimitación del suelo rural protegido parece que hay que entenderlo como un reenvío total, no selectivo, de modo que será esta legislación sectorial (y no la de suelo) la determinante de las posibilidades de intervención (también de transformación urbanística) de los espacios que regula y obliga a proteger (y en definitiva de las posibilidades de clasificación de sus suelos).

Pues bien, en esa legislación las actuaciones de transformación urbanística no reciben en principio ningún tratamiento especial, sino que están sometidas al mismo régimen que el resto de intervenciones, esto es, a una evaluación detallada de sus posibles repercusiones sobre dichos espacios, para rechazarlas si son negativas, salvo por la concurrencia justificada de ciertas razones excepcionales. Es más (como argumentaron sin éxito en el proceso todas las defensas de la constitucionalidad en este punto de la Ley y el propio Magistrado discrepante), la normativa básica sobre evaluación ambiental (en su papel de concretar el procedimiento para la realización de la evaluación específica de la Directiva Hábitats) contiene un claro desmentido de esa supuesta prohibición terminante de transformaciones urbanísticas en espacios de la Red Natura 2000⁴¹.

⁴¹ En efecto, el Anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (proyectos sometidos a la evaluación ambiental ordinaria) incluye un Grupo 9 a) con el significativo título de “Los siguientes proyectos cuando se desarrollen *en* Espacios Naturales Protegidos, *Red Natura 2000* y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad”, dentro del cual en el punto 10º se mencionan los “*proyectos que requieran la urbanización del suelo para polígonos industriales o usos residenciales que ocupen más de 5 ha...*” (las cursivas son nuestras).

Curiosamente, la Sentencia, que hace referencia al menos en parte a este régimen matizado, derivado de la legislación sectorial [FJ 4 B) a)], prescinde luego del mismo a la hora de tomar una decisión.

Tampoco parece acertada, en virtud de todo lo anterior, la equiparación que hace la Sentencia entre transformación urbanística en el interior de un espacio de la Red Natura 2000 y descatalogación (siquiera parcial) de dicho espacio, por lo que no resultaría aplicable a aquélla el régimen básico de esta última (como sostenía igualmente el Voto particular, apartado 3).

Pasando ya al caso Valdecañas, su suerte podría estar echada. Es de lamentar, no obstante, que el debate no se centrara en su momento, como a mi juicio imponía el marco legal de referencia, en las repercusiones reales del proyecto sobre los objetivos de conservación de la ZEPA del Embalse, habiéndose siempre derivado (tanto en sede judicial como ahora ante el Tribunal Constitucional) hacia otro tipo de cuestiones⁴².

Y, desde luego, la conclusión más importante que, a mi juicio, cabe extraer de este caso, como de tantos otros, es la necesidad de proceder de otra manera en materia cautelar. No tiene sentido que actuaciones tan importantes y costosas se ejecuten mientras sigue pendiente la decisión del pleito que las pone en cuestión. Los problemas de todo orden que plantea luego la ejecución de una Sentencia desfavorable resultan desmoralizantes. Sería, desde luego, preferible una suspensión cuasi automática de la ejecución de esta clase de proyectos, unida a una decisión de los pleitos lo más rápida posible⁴³. Ciertamente, no es fácil cuadrar el círculo, pero hay que seguir reflexionando sobre ello.

⁴² Curiosamente, ese debate sobre las repercusiones ambientales del proyecto sí que está teniendo lugar ahora, con la urbanización ya parcialmente construida y en funcionamiento, en el marco del incidente de ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, iniciado en 2015 tras la firmeza proporcionada por la Sentencia del Tribunal Supremo. En efecto, a petición del propio Tribunal Superior de Justicia, y tras varios años de trabajo, la "Estación Biológica de Doñana", Instituto perteneciente al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), entregó en enero de 2019 un voluminoso Informe (de más de 1.000 páginas) respondiendo a diferentes preguntas del Tribunal (extraigo esta información del artículo firmado por Antonio J. ARMERO en el Diario Hoy de Extremadura de 12 de enero de 2019, bajo el título "El caso Valdecañas en 12 claves"), entre ellas, la de si es preferible demoler o no hacerlo, que tiene una respuesta afirmativa. Se trata, no obstante, de un Informe discutido por algunas de las partes procesales, y de un incidente todavía no cerrado.

⁴³ En esta línea, Eduardo SALAZAR ORTUÑO, *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2019, p. 248; a lo que añade otras interesantes propuestas (pp. 197 y ss. y 247 y ss.)

2.3. LEY CANARIA DE SUELO Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS (STC 86/2019)

Frente a la nueva Ley canaria 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos, que, siguiendo la costumbre en esa Comunidad Autónoma, regula en un solo texto legal (de considerable amplitud) las materias de ordenación territorial, urbanísticas y de protección de espacios naturales, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso interpusieron recurso de inconstitucionalidad, como habían hecho poco antes frente a otra ley canaria de política territorial⁴⁴.

El recurso iba dirigido frente a un buen número de preceptos de esa ley, de temática variada, pero impugnados casi siempre por el mismo motivo de naturaleza competencial: la supuesta rebaja de los estándares de protección (ambiental) establecidos por la legislación básica en las materias correspondientes (el Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad); en un nuevo caso, pues, de posible inconstitucionalidad mediata o indirecta de una ley autonómica⁴⁵.

La Sentencia que resuelve el recurso, la STC 86/2019, de 20 de junio, que no presenta grandes novedades argumentales [tan es así que a la hora de encuadrar competencialmente la controversia (FJ 4), opta por remitirse a la doctrina establecida en otras anteriores (las SSTC 141/2014 y 57/2015)], pero sí una extensión acorde con las propias dimensiones de aquél, absuelve de reproche la mayor parte de los preceptos impugnados, con la excepción de tres, declarados inconstitucionales por la razón indicada, sometiendo algunos otros a una interpretación conforme. De manera breve y sin ánimo de exhaustividad, vamos a tratar a continuación las principales cuestiones abordadas por la Sentencia.

⁴⁴ La Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma; recurso resuelto por la STC 42/2018, de 26 de abril.

⁴⁵ Un espléndido resumen de esta ley canaria, con atención principal en el nuevo régimen del suelo rústico, en: JIMÉNEZ JAÉN, A.: "[Islas Canarias: una nueva legislación del suelo y de los espacios naturales protegidos](#)", en: F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, Ciemat, Madrid, 2019, pp. 1.106 y ss.

2.3.1. Delimitación y régimen jurídico del suelo rústico

De los Títulos I (régimen jurídico del suelo) y II (utilización del suelo rústico) de la Ley, el recurso se dirige principalmente frente a: (1) la delimitación y ordenación de una de las múltiples categorías de suelo rústico establecidas por ella, el "suelo rústico de asentamiento" (art. 35); (2) la habilitación *ex lege* de cierto tipo de actividades (instalaciones) vinculadas a la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga [arts. 36.1 a) y 63]; y (3) la consideración como usos "ordinarios" (sujetos simplemente a licencia municipal o comunicación, sin necesidad de declaración de interés público o social por los cabildos) de un amplio y variado número de actividades (arts. 59, 60.3, 4, 5 y 6, 61.1, 65.2 y 68.3).

La Sentencia: (1) Rechaza la primera de las impugnaciones (FJ 5), por entender que la delimitación y ordenación de aquella categoría de suelo rústico (equiparable a los "núcleos rurales tradicionales" de la legislación básica), en la forma como viene establecida por la ley canaria, no contradice el mandato de protección del suelo rural de los arts. 3 y 13.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo (preceptos considerados formal y materialmente básicos, como todos los demás que van a ser utilizados por la Sentencia con fines de contraste, valiéndose en muchos casos, como en este mismo, de jurisprudencia anterior). (2) Somete a interpretación conforme la habilitación *ex lege* de las "instalaciones" antes mencionadas (FJ 6), por entender que no resulta excluyente de la obtención de la autorización (con silencio negativo) exigida en ciertos casos (para las de nueva planta) por la legislación básica (art. 11.4 del Texto Refundido).

Y (3), en relación con los usos "ordinarios" (FJ 8), la Sentencia rechaza, en primer lugar, los motivos en los que se basaba su impugnación general, descartando que la legislación básica [art. 20.1 a) del Texto Refundido] contenga un principio de necesaria y previa planificación de la utilización del suelo rústico, y que el listado de usos ordinarios o primarios del suelo rural establecido por el art. 13.1 del Texto Refundido tenga un carácter exhaustivo, pues corresponde "al legislador urbanístico autonómico concretar los usos posibles en suelo rústico, así como determinar su consideración como ordinarios o no, respetando, en todo caso, los parámetros de vinculación [a la utilización racional de los recursos naturales] o excepcionalidad fijados por el legislador básico estatal" [FJ 8 A)].

Ahora bien, por no respetar esos parámetros, es decir, por calificar como ordinarios ciertos usos con un claro carácter excepcional "desde la perspectiva de preservar el valor inherente a todo suelo de esta naturaleza", la Sentencia [FJ 8 B)] somete a interpretación conforme o declara inconstitucionales tres concretos preceptos: (a) somete a interpretación conforme el art. 59.1, que

calificaba como ordinarias las actividades extractivas e infraestructuras (consideración que sólo pueden tener en algunas clases de suelo rústico, no en todas); y declara inconstitucionales (b) la atribución de carácter ordinario para los usos pesqueros en suelos rústicos colindantes con los puertos pesqueros (art. 60.5), por tratarse de “usos que tienen como finalidad real desarrollar o, en su caso, ampliar instalaciones portuarias ya existentes”, así como (c) para la nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación afectados por una obra pública, prevista general para cualquier tipo de edificación y en toda clase de suelo rústico [art. 60.6 b)].

2.3.2. Planes insulares de ordenación

Dentro del Título III (Ordenación del suelo) se impugnaron los preceptos que atribuían a los Cabildos insulares la elaboración y aprobación de todo un conjunto de instrumentos de planificación ambiental y de ordenación territorial y urbanística, limitando la intervención autonómica a la emisión de un informe (vinculante o no, según los casos) o a la recepción de una simple comunicación; lo que a juicio de los recurrentes suponía una vulneración del Estatuto de Autonomía canario, por dejación de las responsabilidades atribuidas en estas materias a la Comunidad Autónoma. En el caso de los planes insulares de ordenación que cumplen las funciones propias de un plan de ordenación de los recursos naturales, se alegaba, además, la vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, por supuesta contradicción con los arts. 17.2 y 22.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

La Sentencia (FJ 9) rechaza estas impugnaciones argumentando convincentemente que el sentido de lo dispuesto por la legislación básica en relación con la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales por las Comunidades Autónomas [arts. 17.2 y 22.1 de la Ley 42/2007] es simplemente excluir su aprobación por el Estado; y que el protagonismo atribuido a los Cabildos en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación de ámbito insular y municipal constituye una decisión legítima de sentido descentralizador, especialmente justificada por la relevante posición institucional de aquéllos.

2.3.3. Proyectos de interés insular o autonómico

Dentro también del Título III, se impugnaron por distintos motivos algunos preceptos reguladores de los proyectos de interés insular o autonómico (capítulo V).

La Sentencia (FJ 10) rechaza la supuesta vulneración por este tipo de proyectos del principio de planificación previa, por no derivarse tal principio, como ya se dijo, de la legislación básica, y por estar calificados dichos proyectos como instrumentos de ordenación territorial; así como la alegada

vulneración del art. 13.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, por concurrir en estos proyectos, de acuerdo con su regulación, los requisitos de "excepcionalidad" contemplados por aquél. Somete, sin embargo, a interpretación conforme el art. 126, que les otorgaba prevalencia incondicionada sobre el planeamiento insular y municipal, para aclarar que no existirá dicha prevalencia respecto de los planes insulares de ordenación que cumplan las funciones propias de los planes de ordenación de los recursos naturales, por imperativo del art. 19.2 de la Ley 42/2007, que otorga prevalencia a estos últimos sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2.3.4. Evaluación ambiental estratégica: la liberación de los estudios de detalle

Del régimen previsto por la Ley canaria para la evaluación ambiental estratégica de planes y programas en los títulos III y IV (Ordenación de los espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000) se impugnaron algunos aspectos:

(1) En primer lugar, la atribución en ciertos casos al propio órgano sustantivo (competente para la aprobación del plan) de la facultad para resolver las posibles discrepancias con el órgano ambiental, en contra de la exigencia de resolución por un órgano distinto que establecía el art. 12 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; impugnación fácilmente rechazada por la Sentencia [FJ 11 A)], al haber quedado dicho precepto privado de carácter básico por la STC 53/2017.

Y (2), en segundo lugar, la exclusión de los estudios de detalle del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, debido a "su escasa dimensión e impacto" (art. 150.4), por supuesta vulneración del art. 6 de la Ley 21/2013.

Curiosamente, y frente al rigor utilizado al enjuiciar las exclusiones de ciertas tipologías de planes y programas (¡incluidos los estudios de detalle!) por la Ley balear 12/2016, de evaluación ambiental, que la STC 109/2017 (FJ 3) declaró inconstitucionales por contradecir el art. 6 de la Ley 21/2013, el Tribunal en esta ocasión considera (no digo que sin razón, pero sí en contra del criterio establecido en aquella Sentencia) que la exclusión (genérica) de los estudios de detalle no supone una rebaja de los estándares de protección establecidos por aquel precepto básico, porque "la escasa entidad de los estudios de detalle, su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, y su subordinación a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental, justifican la opción del legislador canario. Se ha de desestimar, por tanto, el motivo de impugnación por no apreciarse infracción del artículo 6 LEA, al no tener los estudios de detalle efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección" [FJ 11 B) a)].

Se produce, pues, una clara contradicción con lo decidido en aquella otra Sentencia, que o bien ha pasado inadvertida o, de no ser así, hubiera merecido una explicación.

2.3.5. Evaluación de afecciones a la Red Natura 2000

En relación con la evaluación de impacto ambiental de proyectos que afecten a la Red Natura 2000, la Ley canaria intentaba precisar uno de los criterios determinantes de la sujeción del proyecto a evaluación (de acuerdo con la legislación básica y, en última instancia, con la normativa comunitaria europea), el de los posibles efectos “apreciables” en el lugar, de la manera siguiente: “A tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión *de forma importante*” (art. 174.4, la cursiva es nuestra).

Precepto que la Sentencia [FJ 11 B) d)] declara inconstitucional no tanto por la posible diferencia de significado entre ambos calificativos (“apreciable” e “importante”), cuanto por el improcedente intento de concretar un criterio básico (“el reproche constitucional al artículo 174.2... no radica en el empleo del término «importante» frente al de «apreciable», términos que, por lo demás, no son equivalentes, sino en la definición de lo básico realizada por dicho precepto”).

2.3.6. Derechos de tanteo y de retracto

Por último (dentro de la selección de cuestiones que estamos haciendo), dentro del capítulo IV del título IV de la Ley (Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos), se impugnó el art. 184.3, que excluía el ejercicio (por la Comunidad Autónoma o los Cabildos insulares) de los derechos de tanteo y retracto (previstos por el art. 40.1 de la Ley 42/2007 para negocios inter vivos de carácter oneroso sobre bienes inmuebles dentro de espacios naturales protegidos) “en las zonas de uso tradicional, general y especial, de los parques rurales”.

La Sentencia (FJ 12) también rechaza esta impugnación, por entender que, dadas las especiales características de los “parques rurales” (figura no prevista por la legislación básica) y el carácter “instrumental” de la técnica de los derechos de tanteo y retracto, la renuncia a su ejercicio en ciertas zonas (no en las zonas del parque de mayor valor natural) no supone una rebaja de los niveles de protección (ambiental) previstos por la legislación básica.

2.4. LA LEY MURCIANA DE ACELERACIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO REGIONAL (STC 161/2019)

Hacia el final de la pasada legislatura, la Asamblea regional de Murcia aprobó una ley (la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad) de impulso de la actividad económica a través de un amplio y variado conjunto de medidas, en general de signo desregulador, afectantes a muy distintos sectores económicos y piezas del ordenamiento regional⁴⁶.

Esta ley fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad, también interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, que [más allá del reproche genérico por supuesta quiebra del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), fácilmente rechazado por la Sentencia que ahora vamos a comentar] se dirigía hacia un número no reducido de preceptos de temática diversa y por motivos también dispares. De entre todas las cuestiones planteadas, nos vamos a limitar a tratar de manera sucinta las cuatro con mayor relevancia ambiental, que como se verá eran de índole fundamentalmente competencial y tuvieron desenlaces diversos.

2.4.1. Incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera

El art. 7.4 de la Ley 10/2018 añadió a la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia una disposición adicional primera en virtud de la cual se permitía a los Ayuntamientos, mediante la aprobación de ciertos instrumentos de planeamiento (estudios de detalle o planes especiales, según los casos), incrementar (dentro de ciertos límites) la edificabilidad asignada por el planeamiento vigente a la parcela actualmente ocupada por un hotel (o por otro tipo de establecimiento de alojamiento turístico reglado) con motivo de su renovación edificatoria (o de su transformación en hotel) siempre y cuando la categoría resultante del establecimiento tras la renovación (o transformación) fuera como mínimo de 3 estrellas.

Junto a otros motivos que no hacen aquí al caso, esta “prima volumétrica”, establecida (siguiendo el precedente de otras Comunidades Autónomas) como medida de fomento de la modernización y ampliación de la oferta hotelera (todo ello en palabras del Preámbulo de la Ley), se impugnaba

⁴⁶ Una exposición completa de los contenidos de la Ley, en: SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S.M. y PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., “[Murcia: la paradójica aceleración legislativa en un contexto de flagrante inactividad ambiental](#)”, en: F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, Ciemat, Madrid, 2019, pp. 1246 y ss.

por no hacer ninguna excepción en función del emplazamiento, contraviniendo así supuestamente el régimen transitorio previsto por la legislación de costas para las servidumbres de tránsito y protección, con fundamento competencial en el art. 149.1.23 CE. Sin embargo, como sostenía la Letrada de la Región de Murcia y hace suyo la Sentencia [FJ 5 b)], la nueva Disposición adicional admitía fácilmente una interpretación conforme (que se lleva al fallo) en el sentido de no excluir la aplicación, cuando resulte procedente, de la referida legislación de costas.

2.4.2. Evaluación ambiental estratégica: normas transitorias de planeamiento general

Mediante una modificación del art. 145.4 (planes generales municipales de ordenación) de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, la Ley 10/2018 excluía la consideración como instrumento de planeamiento “a efectos ambientales” (y con ella la necesidad de someterlo a evaluación ambiental estratégica) de las “normas transitorias” aprobadas por el Consejo de Gobierno en caso de suspensión (excepcional) de un planeamiento general municipal (para garantizar su adecuación a los instrumentos de ordenación del territorio, defender otros intereses supramunicipales o instar su revisión), cuando “no realicen modificación alguna en la clasificación prevista en el planeamiento y (...) no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por referirse exclusivamente al suelo urbano, suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizadorio y núcleos rurales” o, dicho de otra forma, cuando se limiten a “establecer el mínimo contenido normativo necesario que permita el normal ejercicio de las facultades urbanísticas en los suelos consolidados anteriores, sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente”.

La Sentencia [FJ 6 c)] recupera, en este caso, la exigente doctrina establecida por la STC 53/2017 en relación con la Ley balear, y considera mediatamente inconstitucional esta modificación (ciertos incisos de la nueva redacción del art. 145.4 de la Ley 13/2015) por suponer una exclusión genérica de cierto tipo de planes (naturaleza que en todo caso convendría a esas “normas transitorias”) de la necesidad de sometimiento a evaluación ambiental estratégica, rebajando los estándares de protección previstos en el art. 6 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, que no contiene ese tipo de exclusiones y que ya había sido calificado por aquella Sentencia como formal y materialmente básico.

2.4.3. Modificaciones sustanciales de instalaciones contaminantes

En materia de autorizaciones ambientales (en la que la principal novedad de la Ley 10/2018 consiste, en mi opinión, en la definitiva eliminación de la licencia municipal de actividad para instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada, alineándose así el sistema murciano con lo previsto mayoritariamente a este respecto por las legislaciones autonómicas), se impugnó otro precepto, el que daba nueva redacción al art. 22 de la Ley 4/2009, de protección ambiental integrada de la Región de Murcia, relativo a las modificaciones de instalaciones o actividades sujetas a autorización ambiental autonómica, endureciendo los criterios para la calificación de dichas modificaciones como "sustanciales", que son las que precisan (en principio) de nueva autorización para el ejercicio de la actividad.

La discusión planteada a este respecto por los recurrentes [en mi opinión bastante bizantina, pero a cuyo trapo entra la Sentencia (FJ 7) a la vista del extenso desarrollo argumental otorgado a la cuestión] era la posible vulneración por tales nuevos criterios [incremento superior al 35% de la emisión másica de los contaminantes atmosféricos en las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (grupos A y B)] de los menos elevados y por lo tanto en principio más protectores fijados por la legislación básica estatal (el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, sobre cuyo carácter formalmente básico ni siquiera se interroga, curiosamente, la Sentencia⁴⁷) en el caso de la "autorización ambiental integrada" (incremento superior al 25% de la emisión másica de los contaminantes atmosféricos).

Como proponía la Letrada de la Región de Murcia, a lo que finalmente accede la Sentencia (en base a una interpretación conforme, que incomprensiblemente también se siente obligada a llevar al fallo), la supuesta contradicción se resolvía fácilmente teniendo en cuenta que los más elevados estándares murcianos se aplicaban única y exclusivamente a las instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera no sujetas a autorización ambiental integrada⁴⁸, porque para estas últimas el propio art. 22 de la Ley 4/2009, en su nueva redacción, disponía con meridiana claridad la aplicación de los criterios establecidos por la legislación básica estatal (art. 22.2: "A fin de

⁴⁷ Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; vigente tras la sustitución de esta última por el nuevo Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre.

⁴⁸ Para las demás, la propia Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (art. 14.1), remite a las legislaciones autonómicas la tarea de "concretar en qué términos la modificación de una instalación es calificada como sustancial".

calificar la modificación de una instalación como sustancial en el caso de actividades sometidas a autorización ambiental integrada, *resultará de aplicación lo establecido en la legislación básica estatal*" –la cursiva es nuestra).

2.4.4. Regularización provisional de actividades sin licencia de actividad

Al parecer, según se relata en el Preámbulo de la Ley 10/2018, un problema no infrecuente en la Región de Murcia para la obtención del título (ambiental) habilitante para el ejercicio de algunas actividades (licencia de actividad o declaración responsable, según los casos) es el desajuste de la actividad, desde la perspectiva urbanística, con el planeamiento vigente en el municipio en cuestión, lo que impide la obtención del informe urbanístico (favorable) previo a la tramitación de aquellos instrumentos de intervención ambiental.

Con el fin de paliar esta situación, la ley 10/2018 (en su Disposición adicional primera) articuló un procedimiento de regularización basado en la obtención de un certificado provisional de compatibilidad urbanística a partir de la simple aprobación inicial del nuevo planeamiento general del municipio (en el marco del procedimiento de adaptación del planeamiento general a la Ley 13/2015, de 24 junio, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia), del que, por supuesto, resultara dicha compatibilidad.

Así interpretada (interpretación también llevada al fallo), la Sentencia (FJ 8) descarta las dudas de constitucionalidad que desde distintos ángulos (seguridad jurídica y autonomía local) se habían planteado frente a la misma.

3. EVALUACIÓN AMBIENTAL

3.1. INTRODUCCIÓN

Las evaluaciones ambientales han tenido un cierto protagonismo en la jurisprudencia constitucional de temática ambiental en 2019. Todas las Sentencias comentadas en el apartado anterior abordaron, como vimos, aunque no en exclusiva, cuestiones relativas a esa institución. En primer lugar, sobre el ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica, con el novedoso reconocimiento de la posibilidad de dispensa (autonómica) en favor de los estudios de detalle (STC 86/2019) y la más ortodoxa exigencia de sujeción para instrumentos del tipo de las normas subsidiarias (o transitorias) de planeamiento general (STC 161/2019). Y, en segundo lugar, sobre algunos aspectos de la evaluación de las repercusiones de planes, programas y proyectos en espacios

de la Red Natura 2000: la sutil distinción entre afecciones “apreciables” e “importantes” (STC 86/2019) y la intrascendencia de dicha evaluación para eludir la terminante prohibición de transformaciones urbanísticas en esa clase de espacios, según el parecer del Tribunal (STC 134/2019).

Pero hubo también en el ejercicio 2019 una Sentencia exclusivamente dedicada a resolver otro aspecto interesante del régimen de las evaluaciones ambientales sobre el que aún no se había pronunciado abiertamente la jurisprudencia constitucional, el de la posible existencia de planes, programas y proyectos de competencia estatal sujetos a evaluación por mor de los desarrollos legislativos autonómicos, la STC 113/2019, de 3 de octubre, a la que vamos a dedicar monográficamente este apartado.

3.2. LA INMUNIDAD DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE COMPETENCIA ESTATAL (STC 113/2019)

3.2.1. Antecedentes

La STC 113/2019, de 3 de octubre, zanja definitivamente una cuestión relevante que había quedado sin resolver por la famosa STC 13/1998, de 22 de enero, sobre la evaluación de impacto ambiental, a saber, si las Comunidades Autónomas pueden, al amparo de sus competencias de desarrollo legislativo en materia ambiental y para dictar normas adicionales de protección, exigir el sometimiento a evaluación (ambiental estratégica o de impacto ambiental) de planes, programas y proyectos de competencia sustantiva estatal por encima de las exigencias de la legislación básica en la materia, también obviamente de procedencia estatal. Y la decide en sentido negativo (es decir, en el sentido de que no es constitucionalmente viable), aunque con argumentos, en mi opinión y como veremos, no enteramente persuasivos o por lo menos insuficientes.

En efecto, como es sabido, la STC 13/1998 (en un conflicto positivo de competencia trabado por el Gobierno vasco en relación con el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre) se pronunció sobre la titularidad de la competencia “ejecutiva” para evaluar el impacto ambiental de proyectos de competencia sustantiva estatal, declarando su pertenencia al Estado como parte integrante de la propia competencia sustantiva para la aprobación o autorización de dichos proyectos (por eje., *ex art. 149.1.24 CE*, en materia de obras públicas de interés general); una decisión tomada en su momento por un estrecho margen de votos, pero luego sistemáticamente refrendada por la jurisprudencia constitucional, y probablemente razonable dado el indudable margen de discrecionalidad técnica que conlleva la evaluación y el carácter cuasi vinculante sobre la decisión final que le atribuye nuestra legislación. Pero nada concluyente dijo esa Sentencia,

al no ser entonces objeto de debate, sobre el reparto de competencias "normativas" en materia de evaluación de impacto, y concretamente sobre la posibilidad o no de afectación de los proyectos de competencia estatal por las eventuales ampliaciones autonómicas de los listados de proyectos sujetos a evaluación.

De hecho, el legislador estatal, una vez salvaguardada por la STC 13/1998 la competencia de la Administración General del Estado para evaluar el impacto ambiental de los proyectos de su competencia sustantiva, no vio ningún inconveniente en admitir esa posibilidad, y así lo reconoció expresamente en el año 2000 al efectuar por Real Decreto-ley (el 9/2000, de 6 de octubre) una modificación parcial del Real Decreto Legislativo 1302/1986, encaminada a corregir ciertos defectos de transposición de la normativa comunitaria advertidos por la Comisión Europea y a reflejar con mayor precisión la doctrina de la STC 13/1998. Se introdujo entonces, en efecto, en el mencionado Real Decreto Legislativo una nueva Disposición adicional tercera de contenido elocuente:

"Tratándose de proyectos, públicos y privados que corresponda autorizar o aprobar a la Administración General del Estado y no sujetos a evaluación de impacto ambiental conforme a lo previsto en el presente Real Decreto legislativo, que, sin embargo, deban someterse a la misma por indicarlo la legislación de la Comunidad Autónoma en donde deban ejecutarse, la citada evaluación se llevará a cabo de conformidad con el procedimiento abreviado que a tal efecto se establezca reglamentariamente por el Estado" (el subrayado es nuestro)⁴⁹.

Curiosamente, este precepto desapareció de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que vino a remplazar (aunque sin derogarlo expresamente) al Real Decreto-ley 9/2000 (por su tramitación como proyecto de ley), pero reapareció de nuevo en el Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero (que ya derogó expresamente ambas disposiciones), igualmente como Disposición adicional tercera (proyectos estatales que deban someterse al trámite de evaluación de impacto ambiental por aplicación de la legislación autonómica), con un contenido incluso más preciso⁵⁰.

⁴⁹ Disposición que sería tiempo después declarada inconstitucional por la STC 1/2012, de 13 de enero, pero no por razones sustantivas (competenciales), sino por no concurrir respecto de ella el presupuesto habilitante de los Decretos-leyes (la "extraordinaria y urgente necesidad" reclamada por el art. 86.1 CE), al faltar una "conexión de sentido" con las razones invocadas por el Gobierno, que sí se consideraron suficientes para avalar el resto del articulado del Real Decreto-ley.

⁵⁰ "1. Los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado y no hayan de sujetarse a evaluación de impacto ambiental conforme a lo establecido en esta ley *podrán quedar sujetos a dicha evaluación cuando así lo determine*

Ciertamente, la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, ya no contiene un precepto de estas características, pero podría deberse más a sus pretensiones uniformadoras (pues ni siquiera hay en la nueva Ley un reconocimiento expreso de la posibilidad de ampliación autonómica de los listados básicos) que a un cambio de postura del legislador estatal sobre la cuestión que aquí nos ocupa (la de si esas ampliaciones, caso de existir, pueden alcanzar incluso a planes, programas y proyectos de competencia sustantiva estatal).

La jurisprudencia constitucional en materia de evaluaciones ambientales posterior a la STC 13/1998 tampoco se había ocupado frontalmente hasta la fecha de esta cuestión, sino a lo sumo de manera tangencial, habiendo en ella, en mi opinión, pronunciamientos que podrían apuntar en los dos sentidos⁵¹.

3.2.2. La reforma de 2018 de la Ley balear de evaluación ambiental

Pero, por fin, esa cuestión se planteó ya abiertamente con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a algunos preceptos (los apartados tercero y sexto del artículo único) de la Ley 9/2018, de 31 de julio, de modificación de la Ley balear 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental. Precisamente los preceptos impugnados (que daban nueva redacción a los arts. 9 y 14 de la Ley 12/2016, definitorios, respectivamente, del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental) eran los que, rectificando la limitación inicial de la Ley a los planes, programas y proyectos de competencia autonómica, insular o local, extendían ahora su aplicación a los de competencia sustantiva estatal⁵².

la legislación de cualquier comunidad autónoma afectada por el proyecto. En tales casos será de aplicación lo dispuesto en el anexo I, grupo 9, letra d y en el anexo II, grupo 9, letra n. 2. La evaluación a la que se refiere el apartado anterior se llevará a cabo de conformidad con el procedimiento abreviado que a tal efecto se establezca reglamentariamente por el Gobierno” (la cursiva es nuestra).

⁵¹ Me he ocupado de ello en *Jurisprudencia constitucional y medio ambiente*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 551 y ss.

⁵² La Exposición de Motivos de la Ley 9/2018 (apartado II) advertía de esa novedad (“El artículo 7 se modifica en congruencia con los nuevos contenidos de los artículos 9 y 14, que sujetan a evaluación ambiental los planes, los programas y los proyectos previstos en la ley cuando corresponda aprobarlos al Estado, sin perjuicio de que esta evaluación ambiental sea competencia de la Administración General del Estado”), que se articulaba a través de la nueva redacción del párrafo inicial del art. 9.1 (“Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus revisiones, que se adopten o aprueben por una administración pública, cuya elaboración y aprobación se exija por una disposición legal o reglamentaria o *por acuerdo del Consejo de Ministros*, del Consejo de Gobierno o del Pleno de un consejo insular, cuando:...” y

Es verdad que por lo que se refiere a la evaluación ambiental estratégica no se percibían en la Ley balear (art. 9) grandes ampliaciones respecto de los supuestos de sujeción ya definidos por la legislación básica (art. 6 de la Ley 21/2013) y menos aún que pudieran afectar a planes y programas de aprobación estatal⁵³. Pero por lo que respecta a la evaluación de impacto ambiental (ordinaria o simplificada), la Ley balear (art. 14) sí contenía una larga relación de proyectos adicionales a los ya señalados por la legislación básica (Anexos 1 y 2 de la Ley 12/2016) y, dentro de ella, algunos de indudable competencia estatal sustantiva⁵⁴.

Así pues, y por esta razón, el Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad, denunciando, según las alegaciones del Abogado del Estado, la invasión por esas ampliaciones (o cambios en la modalidad de evaluación), y en lo tocante a planes, programas y proyectos de aprobación o autorización estatal, de las competencias sectoriales del Estado en cada caso afectadas (art. 149.1.20, 22 y 24 CE, entre otras). El Letrado de la Comunidad Autónoma defendía, en cambio, la constitucionalidad de dicha afectación como un ejercicio legítimo de la competencia autonómica para dictar normas adicionales de protección en materia ambiental, y recordando además que, como ya hemos visto, se trataba de una hipótesis bendecida por el Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

3.2.3. La Sentencia

La STC 113/2019 (FJ 4) comienza encuadrando en principio la controversia en el marco de la protección del medio ambiente, y reconociendo que al amparo de sus competencias normativas en esta materia (de desarrollo legislativo y para el establecimiento de normas adicionales de protección) las Comunidades Autónomas pueden ampliar el ámbito de aplicación objetivo de las distintas figuras de evaluación ambiental (“no está en cuestión la facultad de las comunidades autónomas de establecer niveles más altos de protección en el ejercicio de sus propias competencias”), lo que ciertamente no es un detalle

de la supresión del párrafo inicial que tenía el art. 14 en su redacción original (“Serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley, los proyectos incluidos en los siguientes apartados que deban ser adoptados, aprobados o autorizados por las administraciones autonómica, insular o local de las Illes Balears, o que sean objeto de declaración responsable o comunicación previa ante las mismas”) (las cursivas son nuestras).

⁵³ Salvo, quizás, la expresa mención de los de “delimitación de usos portuarios o aeroportuarios” [art. 9.1 a)], que en todo caso probablemente ya estarían sujetos a evaluación estratégica ordinaria conforme a la Ley estatal [art. 6.1 a)].

⁵⁴ Por ejemplo, la Ley balear rebaja de 300 a 50 MW de potencia térmica el umbral de sujeción a evaluación de impacto ambiental ordinaria de las “centrales térmicas y otras instalaciones de combustión”.

menor, a la vista de las dudas que podía plantear al respecto la nueva legislación básica en la materia (la Ley 21/2013); pero inmediatamente descarta que esas ampliaciones puedan resultar extensibles, como pretendía la modificación impugnada de la Ley balear, a los planes, programas y proyectos de competencia sustantiva estatal, por suponer ello, como sostenía la Abogacía del Estado, una intromisión ilegítima en las competencias sectoriales correspondientes de titularidad estatal *ex art. 149.1 CE* (sobre obras públicas de interés general, etc.).

Para llegar a esta conclusión, la Sentencia utiliza básicamente dos argumentos. El primero, derivado de la STC 13/1998, según el cual cuando el Estado evalúa el impacto ambiental de un proyecto de su competencia no está ejerciendo una competencia ambiental, sino la misma competencia sustantiva que le permite aprobar o autorizar ese proyecto, que la Sentencia traslada sin mayores explicaciones del plano ejecutivo en el que se fraguó al plano normativo ahora considerado.

Y el segundo, tomado de las recientes Sentencias sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental y la propia Ley balear 12/2016 (SSTC 53/2017 y 109/2017, respectivamente), apelando al carácter "instrumental" de la evaluación ambiental en relación con la decisión principal o sustantiva de aprobación o autorización de planes, programas y proyectos [STC 53/2017, FJ 3 d)], así como a la imposibilidad de regulación autonómica de los procedimientos de evaluación ambiental que lleve a cabo la Administración General del Estado (o, como ocurría en ese caso, de las consecuencias de la omisión del trámite de consulta a las Comunidades Autónomas afectadas), por invasión de las competencias estatales tanto sustantivas como en materia de procedimiento administrativo (STC 109/2017, FJ 49).

Estas dos clases de argumentos se exponen de manera reiterativa a lo largo de toda la Sentencia. Baste a modo de testimonio la cita de los dos párrafos finales de su fundamentación (FJ 4):

"Dicha naturaleza instrumental puede conllevar que una misma actividad pueda regirse por umbrales de impacto más o menos severos, o incluso, estar sometida a una evaluación en algunas comunidades y excluida en otras, como consecuencia del ejercicio por las comunidades autónomas de las competencias que le son propias sobre sus propios planes y programas, respetando la regulación básica estatal. Pero por esa misma razón, una comunidad autónoma no puede ampararse en competencias en materia de medio ambiente, para imponer al Estado la obligación de someter a evaluación o impacto ambiental programas y planes que solo al Estado le corresponde aprobar; pues ello supondría desconocer la naturaleza instrumental de la evaluación y del impacto ambiental, lo que ocasionaría el desplazamiento de la competencia estatal sustantiva a cuyo amparo se realiza el proyecto sometido a examen."

De no ser así, la competencia sobre medio ambiente se convertiría en una competencia prevalente desconociendo, de ese modo, que las obras, instalaciones y actividades forman parte de materias que están sometidas por la Constitución y los estatutos de autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, singularmente, de los números 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149" (FJ 4 in fine) (los subrayados son nuestros).

A partir de todo ello, la Sentencia estima el recurso, declarando inconstitucionales o sometiendo a interpretación conforme, de acuerdo con su respectiva redacción, las nuevas redacciones de los preceptos impugnados (arts. 9 y 14 de la Ley balear 12/2016), excluyendo en definitiva su aplicabilidad a planes, programas o proyectos de competencia sustantiva estatal.

3.2.4. Crítica

Como dije al principio, la resolución del problema me parece insatisfactoria desde el punto de vista argumental, pues ninguno de los dos principales argumentos utilizados por la STC 113/2019 resulta en mi opinión concluyente.

El primero, porque cuando la STC 13/1998 desplazó la temática de la evaluación de impacto ambiental de su encuadramiento competencial en principio natural (la protección del medio ambiente) hacia el ámbito de las competencias sectoriales del Estado correspondientes, lo hizo en relación con su vertiente "ejecutiva", por las razones de fondo (ciertamente implícitas) que ya mencionamos, pero no en el plano "normativo", que ha seguido siempre desde entonces ubicado en el campo de la protección del medio ambiente y regido por las reglas de distribución competencial correspondientes a esta materia (legislación básica estatal y desarrollo legislativo autonómico, incluida la posibilidad de dictar normas adicionales de protección).

La propia STC 53/2017 (a la que tan ampliamente recurre la STC 113/2019) confirma cumplidamente este extremo, al examinar la constitucionalidad de la Ley 21/2013 (puesta parcialmente en duda por el entonces recurrente, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, apelando justamente al carácter "instrumental", es decir, sectorial de las evaluaciones) bajo un encuadramiento unitario, el relativo a la protección del medio ambiente, y su esquema característico de reparto competencial ("atendiendo a su finalidad y contenido, las disposiciones articuladoras de la evaluación ambiental se encuadran en la materia de medio ambiente, en la que el Estado tiene competencia para regular con carácter básico este instrumento, conforme al artículo 149.1.23 CE, y la Generalitat de Cataluña para establecer normas de desarrollo y adicionales de protección", FJ 3). Dicho de otra forma, la jurisprudencia constitucional nunca había "descompuesto" hasta ahora la "normativa" sobre evaluaciones ambientales para su análisis desde el punto de vista competencial (ni la STC 13/1998 ni ninguna posterior) de una manera sectorial tan acusada como parece hacerlo ahora la STC 113/2019.

Pero tampoco el segundo argumento resulta, a mi juicio, afortunado. Las referencias por parte de la STC 53/2017 al carácter "instrumental" de las evaluaciones ambientales [como reflejo de su definición en el artículo 5.1 a) de la Ley 21/2013] no tienen el sentido que parece atribuirles la STC 113/2019, esto es, el de desplazar la competencia para su regulación al ámbito sectorial correspondiente. En modo alguno. Lo que hace la STC 53/2017, a mi juicio con toda razón, es enfatizar el carácter esencialmente "procedimental" (instrumental, si se quiere) de las evaluaciones ambientales, para a partir de ahí poder justificar que la legislación básica estatal (en materia de protección del medio ambiente) pueda alcanzar en la regulación de estos "instrumentos" (esencialmente procedimentales) un grado de detalle que difícilmente sería admisible en otras temáticas ambientales con un componente sustantivo más acusado ["En definitiva, estamos ante un instrumento de tutela ambiental preventiva fundamental y con un importante cariz procedimental... Es desde esta perspectiva desde la que hay que entender la definición de la evaluación ambiental dispuesta en el artículo 5.1 de la Ley 21/2013, según el cual estamos ante un <<procedimiento administrativo instrumental...>>", STC 53/2017, FJ 3 d)].

Y es verdad que de la STC 109/2017 cabe deducir que las legislaciones autonómicas no pueden regular extremos atinentes al procedimiento de las evaluaciones que sean de competencia ejecutiva del Estado (cosa que por cierto ya había declarado mucho antes y con mayor amplitud la STC 101/2006, FJ 5, que no es mencionada por la STC 113/2019), pero de ello no cabe colegir que la delimitación del ámbito de aplicación objetivo de las evaluaciones ambientales constituya también un aspecto meramente procedimental, al que quepa extender sin más (como hace la STC 113/2019) la misma conclusión.

En mi opinión, la delimitación del ámbito de aplicación objetivo de las evaluaciones ambientales (es decir, la definición de los planes, programas y proyectos sujetos a evaluación) constituye un aspecto indudablemente "sustantivo" dentro de la regulación de unas técnicas de marcado carácter procedimental, y respecto del cual debiera operar con normalidad el reparto de competencias en materia de protección del medio ambiente, con posibilidad de ampliación autonómica de ese ámbito por encima de lo dispuesto por la legislación básica, incluso con posible afectación a planes, programas y proyectos de competencia sustantiva estatal. No hay en ello ningún riesgo similar al que pretendió sensatamente conjurar la STC 13/1998. Las evaluaciones que por mor de alguna legislación autonómica puedan resultar exigibles para planes, programas y proyectos de competencia sustantiva estatal las seguirá haciendo la Administración General del Estado (plano ejecutivo) y se seguirán rigiendo por el procedimiento establecido por la legislación básica estatal, sin otros aditamentos (plano procedimental).

La evaluación de impacto ambiental (y por extensión las demás formas de evaluación ambiental) es una institución "esquizofrénica" desde el punto de vista competencial: ambiental en lo normativo, pero sectorial por lo que respecta a su ejecución, al menos del lado estatal. Así quedó establecido, a mi juicio de manera razonable, desde la fundamental STC 13/1998. La STC 113/2019 tampoco va a ayudar a resolver esa esquizofrenia. Por mucho que lo sectorial cobre ahora más peso desde el ángulo estatal (al convertirse también en una barrera para la sujeción de planes, programas y proyectos de competencia estatal por decisión autonómica), lo ambiental va a seguir desempeñando un papel fundamental, nada más y nada menos que como soporte de la propia existencia de una legislación básica en la materia, de alcance además sumamente detallado.

4. DAÑOS A CULTIVOS POR ESPECIES CINEGÉTICAS PROCEDENTES DE ZONAS DE SEGURIDAD (STC 79/2019)

4.1. PLANTEAMIENTO

La caza es una típica materia de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, asumida por todas ellas desde el primer momento en tal condición (por su mención en el art. 148.1.11 CE), solamente condicionada, en principio, por la legislación básica sobre protección del medio ambiente, en el capítulo relativo a la conservación de la naturaleza y protección de la biodiversidad (STC 102/1995). Por este motivo, la mayor parte de las Comunidades Autónomas cuentan (algunas desde antiguo) con legislación propia en la materia, que viene a desplazar a legislación estatal preconstitucional (encabezada por la Ley de caza de 1970), no obstante, todavía vigente e insusceptible de derogación de acuerdo con la conocida doctrina constitucional al respecto (STC 61/1997).

Uno de los numerosos problemas que plantea la gestión de la caza a las Comunidades Autónomas es el relativo a los daños causados a los cultivos por especies cinegéticas (fundamentalmente, conejos y jabalíes) cuando éstas proliferan más allá de lo deseable. Muchos agricultores tienen contratados seguros para la cobertura de este riesgo; y también en ocasiones los tribunales civiles dictan sentencias condenatorias (al pago de indemnizaciones) frente a los titulares de cotos de caza, en aplicación de las reglas de responsabilidad cuasi objetiva previstas en la materia por la Ley de caza de 1970 y reiteradas sistemáticamente por todas las leyes autonómicas en este punto. Sin embargo, ni una cosa ni otra bastan para conjurar un problema que habitualmente requiere la adopción de otra clase de medidas complementarias por parte de las Administraciones autonómicas (permisos especiales de caza, etc.), y que en todo caso dista mucho de estar resuelto satisfactoriamente.

Dentro de los daños causados en los cultivos por especies cinegéticas, un problema específico lo plantean las llamadas por la legislación de caza "zonas de seguridad", que son zonas en las que la caza está prohibida (o al menos limitada la manera de practicarla) por evidentes razones de protección de las personas y sus bienes; y aun dentro de estas zonas de seguridad, el problema principal se plantea en relación con las zonas de dominio público y de servidumbre de las vías de comunicación (carreteras y líneas de ferrocarril), pues se trata de espacios (los taludes de estas vías) que las especies cinegéticas potencialmente causantes de esos daños (fundamentalmente, conejos) suelen utilizar como lugares de refugio y de cría, al abrigo justamente de esas prohibiciones o restricciones de la caza.

Cuando se trata de vías de comunicación de titularidad y competencia estatales (Red de carreteras del Estado, Red de ferrocarriles del Estado), las Consejerías competentes en materia de caza suelen buscar fórmulas de colaboración con los órganos o entidades responsables de la gestión de las vías (Servicios provinciales de carreteras, ADIF) con el fin de intentar resolver el problema, pero esta colaboración no siempre se obtiene o resulta eficaz.

Desde esta perspectiva cabe entender la modificación del art. 8 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha, llevada a cabo por medio de la Ley 2/2018, de 15 de marzo, que va desencadenar el conflicto resuelto por la STC 79/2019, de 5 de junio, que estamos ahora comentando, y que tiene detrás una historia bien curiosa.

En efecto, el art. 8 de la Ley 3/2015 contenía en su redacción original una regulación bastante detallada de la responsabilidad por daños causados por las especies cinegéticas en la agricultura, terrenos forestales o a la ganadería, que distinguía varios supuestos, entre ellos el de los daños provocados por especies cinegéticas procedentes de "zonas de seguridad", para los que establecía un régimen claro (aunque deficientemente expresado): "*La responsabilidad en Zonas de Seguridad cuando procedan de animales cinegéticos, será de la Entidad o Administración por cuya causa se establece la Zona de Seguridad, salvo acuerdo o pacto en contrario entre la Entidad o Administración y el titular del terreno o titular del aprovechamiento cinegético*" [art. 8.2 b)] (la cursiva es nuestra).

Este precepto ya despertó los recelos de la Administración General del Estado, y con el fin de evitar un recurso de inconstitucionalidad, en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se llegó al acuerdo de derogarlo o, más exactamente, de volver en esta materia a la regulación de la anterior Ley de caza castellano-manchega de 1993 (Ley 2/1993, de 15 de julio), que nada decía sobre las zonas de seguridad⁵⁵.

⁵⁵ Resolución de 16 de diciembre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de

Así, en cumplimiento de este acuerdo, el proyecto de ley para la modificación de la Ley de Caza de 2015 presentado en las Cortes por la Junta de Comunidades castellano-manchega se limitaba a devolver al art. 8 de la Ley la redacción que su equivalente (el art. 17) tenía en la Ley de caza de 1993⁵⁶. Pero con motivo de la tramitación de este proyecto de ley se abrió en las Cortes de Castilla-La Mancha un amplio debate paralelo sobre la materia que nos ocupa (los daños a cultivos causados por especies cinegéticas), con exposición por parte de los distintos grupos parlamentarios de las medidas que cada uno de ellos consideraba más adecuadas para prevenir y/o mitigar el problema, y agrios reproches por parte del titular de la Consejería proponente de la reforma y del grupo parlamentario del mismo signo hacia la Administración General del Estado por su supuesta falta de colaboración para atajar uno de sus focos principales, justamente el de las especies cinegéticas (conejos) guarecidas en los terraplenes de las autopistas, autovías y líneas ferroviarias del Estado en la Comunidad⁵⁷. Y al calor de ese debate, el Grupo parlamentario socialista en las Cortes presentó una enmienda de adición al art. 8.2 de la Ley de 2015 de un segundo párrafo del siguiente tenor, que (aprobada la enmienda) pasaría al texto de la Ley 2/2018: “La responsabilidad de la indemnización por los daños agrícolas, forestales o ganaderos producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad motivadas por la existencia de autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas, será del titular de la infraestructura. Dicho titular será, además, el responsable de controlar en la zona de seguridad las especies cinegéticas que provoquen este tipo de daños”.

Frente a este precepto (el párrafo segundo del art. 8.2 de la Ley 3/2015, en la redacción dada al mismo por la Ley 2/2018), el Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad, basado, según las alegaciones de la Abogacía del Estado, en dos motivos distintos, ambos de naturaleza esencialmente competencial. Entendía la Abogacía del Estado que dicho precepto suponía, en primer lugar, una vulneración de las competencias normativas del Estado en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y del propio art. 106.2 CE, por crear un supuesto de responsabilidad derivado de la simple titularidad de la infraestructura, prescindiendo de requisitos tales como el título de imputación y la relación de causalidad; y una invasión, en segundo lugar, de las

Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en relación con la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha (BOE de 28 de diciembre de 2015).

⁵⁶ “Los titulares cinegéticos serán responsables de los daños causados en las explotaciones agrarias por las piezas de caza que procedan de sus acotados. Subsidiariamente serán responsables los propietarios de los terrenos que conforman el coto”.

⁵⁷ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha (Pleno), IX Legislatura, núm. 73, de 22 de febrero de 2018, pp. 27 y ss.; interesante debate del que he extraído buena parte de la información precedente.

competencias estatales en materia de ferrocarriles y carreteras (art. 149.1.21 y 24 CE), al imponer a la Administración General del Estado unas obligaciones no previstas por la legislación (estatal) en estas materias, que sólo se refiere a los cuidados necesarios para garantizar la seguridad de quienes utilizan las infraestructuras.

En defensa del precepto impugnado, el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha proponía, en primer lugar, una interpretación conforme del régimen de responsabilidad diseñado, que no excluiría la toma en consideración de los requisitos generales para la existencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas; y defendía, en segundo término, la imposición a la Administración General del Estado (por la legislación de caza castellano-manchega) de deberes de control de las especies cinegéticas causantes de daños como un supuesto legítimo de concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico. La Letrada de la Junta de Comunidades añadía que no le parecía razonable limitar la competencia autonómica en el asunto conflictivo (control de las especies cinegéticas procedentes de las zonas de seguridad) a la vertiente ejecutiva, sin posibilidad alguna de regulación, siendo como es la caza una materia de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

4.2. LA SENTENCIA

La STC 79/2019, de 5 de junio, va a aceptar el planteamiento del Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha, aunque llegando a una conclusión distinta en relación con el segundo de los motivos de impugnación.

En efecto, en relación con el tema de la responsabilidad patrimonial (vinculada a la titularidad de la infraestructura), la Sentencia (FJ 6) recuerda, en primer lugar, que la competencia exclusiva del Estado sobre el “sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE) es compatible con la creación por parte de los legisladores autonómicos de supuestos específicos de responsabilidad en materias de su competencia, siempre y cuando sean conformes con las reglas generales del sistema (STC 61/1997, FJ 33). Por ello mismo, si el supuesto creado por la Ley castellano-manchega hiciera responsable al titular de la infraestructura por el mero hecho de serlo, al margen de cualquier otro título de imputación o relación de causalidad, sería contrario al sistema hoy recogido en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 32) y en consecuencia mediatamente inconstitucional. Pero una interpretación conjunta del precepto impugnado, permitiría, a juicio del Tribunal, identificar ese otro título de imputación necesario, que sería el incumplimiento de los deberes de control impuestos al titular de la infraestructura en el segundo inciso de dicho precepto (“así podría entenderse que se establecería una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos, obligación de controlar determinadas

especies cinegéticas y el daño que produzcan las mismas”), con lo que en línea con el planteamiento del Letrado, cabría una interpretación conforme, que se lleva al fallo.

Pero este régimen de obligaciones y responsabilidades dispuesto por el art. 8.2 de la Ley castellano-manchega de caza, en su nueva redacción, que a tenor del pronunciamiento anterior resulta perfectamente válido para las infraestructuras de la propia Junta de Comunidades (o de las entidades locales), va a dejar de serlo, por motivos competenciales, para las de titularidad estatal.

En efecto, la Sentencia (FJ 7) coincide con el Letrado de las Cortes castellano-manchegas en que nos encontramos ante un problema de concurrencia de competencias (las autonómicas en materia de caza y las estatales sobre carreteras y ferrocarriles de interés general) sobre el mismo espacio físico (las “zonas de seguridad” de dichas infraestructuras), supuesto en el cual, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ambas competencias, en principio exclusivas, pueden sufrir alguna limitación para posibilitar que cada una de ellas cumpla con su propia finalidad u objeto diferenciado. Recuerda a continuación la Sentencia los dos escalones que, también de acuerdo con doctrina constante, conforman el test que debe utilizarse para valorar la constitucionalidad o no de la respuesta (normativa) dada por una de las partes a un problema de estas características: comprobar, en primer lugar, si se han previsto mecanismos de colaboración y/o coordinación que posibiliten un ejercicio armónico y consensuado de ambas competencias, e identificar, en segundo lugar, para el caso de desacuerdo, la que deba considerarse (en cada caso) como competencia prevalente.

No va a hacer falta llegar al segundo escalón. La Sentencia constata, en efecto, que el precepto impugnado ha dado una respuesta unilateral al problema, que, en opinión del Tribunal, puede perturbar el normal funcionamiento de las infraestructuras de titularidad estatal también comprendidas en su redacción, sin articular previamente ningún mecanismo de colaboración y/o coordinación que pudiera permitir el encuentro de una solución satisfactoria para ambas partes (“imposición de obligaciones que afectan al normal funcionamiento de las referidas infraestructuras y que ha sido establecida por la comunidad autónoma sin haber tenido en cuenta los intereses en presencia, por lo que se condiciona el ejercicio de la competencia estatal lo que no es acorde con el régimen de distribución de competencias”), lo que resulta suficiente para declarar su inconstitucionalidad (por vulneración de las competencias sectoriales del Estado ya mencionadas), eso sí, única y exclusivamente por lo que respecta a las infraestructuras de titularidad estatal.

4.3. APUNTE FINAL

No debe interpretarse, en mi opinión, la Sentencia que aquí estamos comentando en un sentido excluyente de toda obligación por parte de la Administración General del Estado en relación con el control de las especies cinegéticas causantes de daños a los cultivos que hallan refugio en las proximidades de las infraestructuras de su titularidad (carreteras y líneas de ferrocarril), y en consecuencia en un sentido también excluyente de toda responsabilidad por los daños efectivamente producidos por dichas especies. No da pie para ello la Sentencia, que se limita a declarar inconstitucional la imposición unilateral por parte del legislador castellano-manchego de tales obligaciones y responsabilidades sin previa articulación de mecanismos de colaboración y/o coordinación.

Aunque la Sentencia no se detenga en ello, en mi opinión la Administración General del Estado tiene una clara obligación de colaborar en la ejecución de las medidas que legítimamente acuerde la Administración autonómica para combatir el problema en ejercicio de sus competencias en materia de caza (colocación de mallas en los terraplenes, etc.), siempre y cuando no resulten “perturbadoras” para el normal funcionamiento de sus infraestructuras. Lo contrario supondría convertir estas infraestructuras (y sus zonas de servidumbre) en un territorio exento o inmune al ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (aquí en materia de caza), lo que no forma parte de la doctrina constitucional sobre la concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico. El problema es obviamente hasta dónde debe llegar esa colaboración, y si ha de traducirse simplemente en el otorgamiento de permisos o debe incluir también la asunción del coste de las medidas, que tal vez sea el verdadero caballo de batalla (aunque no confesado por ninguna de las partes).

Cabe recordar también que alguna Sentencia (traída justamente a colación en los debates parlamentarios con motivo de la aprobación de la Ley) ya había hecho responsable de los daños a la Administración General del Estado en aplicación simplemente del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, es decir, partiendo de la existencia de ciertas obligaciones y de su incumplimiento (títulos de imputación), sin necesidad de recurrir (sólo se hacía a mayor abundamiento) a la Ley de caza castellano-manchega de 2015 en su redacción original⁵⁸.

⁵⁸ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de noviembre de 2017 (núm. de recurso 87/2017). Una opinión distinta parece mantener GARCÍA ASENSIO, J.M., “[Fauna: el régimen de protección de las especies cinegéticas](#)”, en: F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, Ciemat, Madrid, 2019, p. 870, con cita de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-

5. FISCALIDAD AMBIENTAL

5.1. EL NUEVO CANON CONSTITUCIONAL

5.1.1. Introducción

Durante algunos años critiqué en estas páginas del Observatorio la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la interpretación del art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en su redacción original, por entender que descansaba en dos conceptos ajenos a la letra y quizás también al espíritu del precepto: el de “materia imponible”, que hacía prácticamente imposible que los tributos autonómicos de nueva creación no se solaparan con alguno de los dos impuestos municipales de más amplio espectro (el IBI o el IAE); y el de la “finalidad extrafiscal”, fundamentalmente ecológica, que era la única salida que dejaba esa jurisprudencia al tributo autonómico para eludir la identidad de materia imponible y escapar así a la prohibición de doble imposición derivada de dicho precepto, lo que convertía a esta jurisprudencia, de manera a mi juicio innecesaria y contraproducente, en una celosa guardiana de la autenticidad de los fines extrafiscales (ecológicos) nominalmente proclamados por los tributos autonómicos que enjuiciaba.

Esta jurisprudencia tuvo en general un efecto restrictivo en cuanto a la posibilidad de creación de nuevos tributos autonómicos, lo que llevó al legislador a modificar la redacción del art. 6.3 LOFCA (por medio de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre) para delimitar de manera más estricta el alcance de la prohibición, igualándolo con el existente desde un principio en la confluencia de la tributación autonómica con la estatal, es decir, dejándolo reducido a la coincidencia de los “hechos imposables”.

Este cambio normativo trajo consigo una nueva doctrina constitucional (iniciada con la STC 122/2012), que poco a poco va ganando madurez y adquiriendo una formulación estándar. En efecto, la STC 120/2018 (FJ 3), ya comentada en el Observatorio del año pasado, hizo un resumen de esa nueva doctrina, que ha sido reiterado luego por la STC 4/2019 (FJ 3) y de nuevo por una de las Sentencias de las que, por su temática ambiental, vamos a ocuparnos en el de este año, la STC 22/2019 (FJ 3), y que tiene visos de convertirse en el

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de marzo de 2017 (núm. de recurso 451/2015), que se refiere, sin embargo, a una demanda de responsabilidad patrimonial frente a la Comunidad Autónoma por supuesta falta de adopción de las medidas de control necesarias, que la Sentencia niega, no frente al Estado titular de las infraestructuras de las que provenían los conejos.

nuevo canon en la materia (quizás en una versión abreviada). Por eso, antes de iniciar el comentario de las tres Sentencias fiscales de carácter ambiental del ejercicio 2019 (junto a la ya mencionada, las SSTC 43 y 87/2019) parece conveniente exponer los rasgos fundamentales de esa nueva doctrina y sus similitudes y diferencias con la anterior.

5.1.2. El contenido del nuevo canon

El nuevo canon se compone de cuatro apartados, cuyo contenido viene a ser el siguiente:

- a) Se explican, en primer lugar, las características y finalidad del cambio producido en 2009 en la redacción del art. 6.3 LOFCA y sus implicaciones sobre la jurisprudencia constitucional. En efecto, lo que habría hecho el legislador con esta reforma es rebajar el límite de la fiscalidad autonómica propia en su confluencia con la tributación local a un nivel "similar" o equivalente al que ya existía, conforme al art. 6.2, en relación con la tributación estatal, es decir, excluir simplemente que se graven los mismos "hechos imponibles", y ello con el fin (según se deduciría de los antecedentes de la reforma) de "ampliar el espacio fiscal de las Comunidades Autónomas". En consecuencia, de ahora en adelante, los supuestos de posible colisión entre tributos autonómicos y locales se habrán de juzgar con los mismos criterios que ya venía utilizando la jurisprudencia constitucional al examinar los casos de enfrentamiento entre tributos autonómicos y estatales, entre los que figuraba la distinción entre el concepto de "materia imponible" y el más restringido de "hecho imponible", puesto que una misma materia imponible puede ser objeto de gravamen de distintas "maneras" (como luego se dirá explícitamente) o lo que es lo mismo mediante la configuración de distintos hechos imponibles.
- b) A continuación, se ofrece una relación (que ya no es corta y que se actualiza en cada reiteración del canon) de todos los impuestos autonómicos que habrían recibido el plácet de constitucionalidad desde que son examinados a la luz de la nueva redacción del art. 6.3 LOFCA (y en consecuencia, con la nueva doctrina), para dar a entender que el desenlace podría no haber sido tan halagüeño de seguir vigente la vieja redacción (y la vieja doctrina) y evidenciar así las consecuencias prácticas de estos cambios (normativo y jurisprudencial).

- c) El tercer apartado del nuevo canon, además de expresar una idea certera y que comparto plenamente, creo que tiene de algún modo la intención de ofrecer una “disculpa” por el cambio jurisprudencial (no obviamente por el cambio normativo) o de hacer más llevadero el nuevo tratamiento de la fiscalidad autonómica. Se dice, en efecto, que las prohibiciones de los apartados 2 y 3 del art. 6 LOFCA no tienen tanto la finalidad de evitar la “doble imposición” (cosa prácticamente imposible “en los sistemas tributarios modernos, integrados por una pluralidad de figuras que necesariamente coinciden o se solapan, al menos parcialmente, al recaer sobre distintas modalidades de renta, patrimonio o consumo”) como la de procurar que todo ese conjunto de figuras tributarias de distinta procedencia conserve las características de un “sistema” (el sistema tributario español), como manda el art. 31 CE. Se rebajan, pues, las expectativas del control por parte de la jurisprudencia constitucional de la inflación de figuras tributarias (sobre todo, debido a las de nueva creación por parte de las Comunidades Autónomas), aunque sin aportar más detalles sobre cuáles serían los límites para mantener la unidad de ese “sistema”.
- d) Por fin, en su cuarto y último apartado, el nuevo canon concreta cuál va a ser el esquema que se va a seguir a partir de ahora en el enjuiciamiento de la posible colisión entre los tributos autonómicos propios y otros tributos estatales o locales, centrado, como es lógico y por exigencia legal, en evitar el gravamen de los mismos “hechos imponibles”.

En efecto, como lo que representan los hechos imponibles no son sino diferentes “maneras” de gravar las materias imponibles, de lo que trata es de comprobar si las figuras tributarias en conflicto, y recayentes sobre la misma materia, gravan o no esa materia de “maneras” diferentes, para lo cual no basta con atender a los hechos imponibles en sentido estricto, sino que es preciso tomar en consideración otros (en realidad, todos los) elementos esenciales de los respectivos tributos [“se hace preciso atender a los elementos esenciales de los tributos que se confrontan, al objeto de determinar la <<manera>> en que la correspondiente fuente de capacidad económica sea sometida a gravamen en la estructura del tributo”, STC 22/2019, FJ 3 d)].

Y dentro de esas distintas “maneras” de gravar una misma materia imponible se encuentra también por supuesto (como siempre había sostenido la jurisprudencia constitucional, aunque sin

atribuirle ya el protagonismo exclusivo que tenía en la vieja doctrina), la presencia de “fines extrafiscales” (muy especialmente, aunque no sólo, de carácter ambiental), que exigirá de nuevo una verificación a partir de la entera arquitectura del tributo, sin bastar su simple calificación como tal; pero reconociendo también que la finalidad extrafiscal (presente hoy en día de una u otra manera en muchos tributos) es simplemente una cuestión de “grado” [“la naturaleza extrafiscal o recaudatoria de un tributo es una cuestión de grado, por lo que difícilmente existirán casos <<puros>>, STC 22/2019, FJ 3 d)], dando a entender con ello que no se precisa un grado elevado de persecución de esa finalidad para concluir la presencia de una “manera” distinta de gravar la misma materia.

5.1.3. Similitudes y diferencias con la doctrina anterior

En síntesis, y en mi opinión, la principal diferencia entre la vieja y la nueva doctrina constitucional relativa a la posible colisión entre tributos autonómicos y locales (o estatales) consiste, tal vez, en que la nueva doctrina ya no atribuye a la finalidad extrafiscal (a menudo, ambiental) el monopolio salvífico del que disfrutaba en la anterior, admitiéndose en principio otras formas de acreditar la diferente “manera” de gravar las materias imposables (es decir, la existencia de hechos imposables distintos); y en que esa finalidad extrafiscal, al ser simplemente una “cuestión de grado”, tampoco va a ser objeto de un escrutinio tan intenso como el que reclamaba la vieja doctrina.

En principio, pues, y conforme a la nueva doctrina, el Tribunal Constitucional ya no va ser un celoso guardián de la autenticidad de los propósitos extrafiscales de los tributos autonómicos (que es lo que principalmente criticábamos de la vieja doctrina, por falta de soporte legal y por los errores a veces cometidos en el ejercicio de esta tarea).

Pero sólo en principio. En la práctica, los tributos autonómicos que intentan escapar a las prohibiciones de la LOFCA se suelen presentar a sí mismos como tributos extrafiscales, y el Tribunal Constitucional (como veremos en las Sentencias de la serie que estamos comentando) tampoco suele encontrar mejor modo de concluir, si procede, que tales tributos constituyen una “manera” diferente de gravar las coincidentes materias imposables que el de analizar justamente la sinceridad o coherencia de esos objetivos. En consecuencia, la jurisprudencia constitucional, con arreglo a la nueva doctrina, sigue extendiendo o denegando en su caso (lo comprobaremos en los casos que siguen) “carnés” de identidad extrafiscal a los tributos autonómicos que llegan a su conocimiento, con la diferencia de que esos “carnés” pueden extenderse ahora quizás con una rebaja de los requisitos para su obtención.

Creo, pues, que la nueva jurisprudencia (y las tres Sentencias de este ejercicio que luego analizaremos así lo atestiguan) utiliza en el fondo unos criterios de enjuiciamiento muy similares a los de la anterior, que conducen también a unos resultados parecidos, que sólo difieren estadísticamente en la medida en que los nuevos tributos autonómicos articulan ahora en general de forma más coherente que en el pasado sus declarados fines extrafiscales, y en la medida en que los tributos (sobre todo los locales, pero también en ocasiones los estatales) con los que se produce el inicial solapamiento y con los que se efectúa la comparación no presentan en general las mismas dosis de extrafiscalidad, lo que se traduce en un porcentaje más alto de tributos autonómicos que superan el examen de constitucionalidad.

En mi opinión, resultaría preferible un enfoque más realista, en el que el Tribunal se abstuviera de tomar partido en la cuestión de lo que es o deja de ser un "tributo ecológico" (expresión que sigue sin aparecer en la LOFCA), apelando a su doctrina, invocada y empleada en otras ocasiones, de que se trata (también en este caso) de una simple cuestión de legalidad ordinaria en la que no le corresponde terciar⁵⁹.

Pasemos ya, sin más dilación, a comentar las tres Sentencias anunciadas.

5.2. EL IMPUESTO MURCIANO SOBRE INSTALACIONES QUE INCIDAN EN EL MEDIO AMBIENTE (STC 22/2019)

5.2.1. Antecedentes

Por medio de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico (art. 6), se creó en la Región de Murcia un nuevo impuesto "sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente", de vida breve (sólo estuvo vigente durante el ejercicio 2012, pues fue derogado, con efectos de 1 de enero de 2013, por la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional), que

⁵⁹ El aquí efectuado es el planteamiento de un profano en la materia, al que simplemente despertó interés hace ya algún tiempo esta cuestión. COMBARROS VILLANUEVA, V-E, "[Fiscalidad ambiental: una visión general](#)", en: F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 695 y ss., nos advierte de que en la doctrina tributarista el concepto de impuesto ecológico dista todavía de ser pacífico (p. 699). Y en otro excelente trabajo, LOZANO CUTANDA, B., "A propósito del despropósito del canon eólico: una llamada de atención sobre la necesidad de mejorar la ordenación y el control de los tributos ambientales", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 38, 2017, pp. 203 y ss., la autora expresa su preocupación no tanto por la aplicación más o menos correcta por la jurisprudencia constitucional de las prohibiciones de duplicidad impositiva de la LOFCA, sino por su falta de atención a los problemas que los "falsos tributos ecológicos" pueden plantear desde la perspectiva de los principios de capacidad económica e igualdad (art. 31.1 CE).

recaía sobre las “actividades de producción de energía eléctrica, a través de las instalaciones y demás elementos patrimoniales afectos a las mismas”, cuya constitucionalidad fue puesta en cuestión por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (en la casación de un contencioso-administrativo promovido por la mercantil “Engie Cartagena, S.L.” –titular de una central térmica de gas natural en Cartagena-, que también formularía interesantes alegaciones en el proceso constitucional, contra la liquidación del impuesto en el ejercicio 2012 por un importe cercano a los cuatro millones de euros), por su posible solapamiento, a juicio de la Sala, con el impuesto municipal de actividades económicas (IAE) y consiguiente vulneración del art. 6.3 de la LOFCA.

El Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (de junio de 2018) se basaba en lo decidido por el Tribunal Constitucional en relación con otros impuestos autonómicos análogos e incluso de la misma denominación, el castellano-manchego de las Leyes 11/2000 y 16/2005 y el extremeño de las Leyes 7/1997 y 8/2005, siempre considerados inconstitucionales por el Tribunal por la razón indicada (SSTC 196/2012, 60/2013, 179/2006 y 22/2015, respectivamente). Por su fecha, el referido Auto no pudo tener en cuenta la STC 120/2018, de 31 de octubre, que en relación con una nueva versión del impuesto extremeño idéntica a la ya juzgada por la STC 22/2015 (la contenida en el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios, aprobado por Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre), pero aplicada a unos hechos ya posteriores a la conocida reforma del art. 6.3 LOFCA, eximió ya a este impuesto de todo reproche de inconstitucionalidad, en base justamente a las implicaciones de este cambio normativo.

Como es lógico, el nuevo criterio adoptado en el examen de este tipo de impuestos por la STC 120/2018 (que contaba, no obstante, con dos Votos particulares, que también ahora van a ser reproducidos) va a ser determinante de la decisión que la STC 22/2019, de 14 de febrero, tomará en relación con el impuesto murciano cuestionado en esta ocasión.

5.2.2. La resolución del caso

Al igual que en el caso del impuesto extremeño examinado por la STC 120/2018, la STC 22/2019 (FFJJ 4 a 6) encuentra suficientes diferencias estructurales entre el impuesto murciano y el IAE, pese a compartir incluso idéntico hecho imponible (“las actividades de producción de energía eléctrica”), como para concluir que aquél grava estas actividades de diferente “manera” a como lo hace este último (FJ 5), y que en consecuencia resulta inobjetable desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad.

También al igual que en aquel caso la Sentencia intenta reconducir tales diferencias a la finalidad extrafiscal (ambiental), ausente del impuesto local y que sin embargo asistiría al tributo autonómico.

En efecto, según la Sentencia (FJ 5), tales diferencias relevantes serían las siguientes: (1) “el IAE recae sobre cualquier forma de generación de electricidad”, mientras que el impuesto murciano sólo grava las tecnologías “que podríamos denominar como convencionales (fundamentalmente, nuclear, térmica e hidroeléctrica) frente a las denominadas nuevas tecnologías (solar, eólica y de cogeneración en régimen especial), que se declaran no sujetas”; (2) “el IAE grava la renta presunta o potencial derivada del <<mero>> ejercicio de la actividad” (esto es, la potencia instalada), mientras que “el impuesto murciano grava la realización efectiva de la actividad de producción de electricidad, no de forma presunta sino real” (esto es, la producción y su volumen); (3) en el IAE “tributan más las formas de producción más rentables (hidroeléctrica, nuclear y térmica, por este orden)”, en tanto que en el impuesto murciano “se excluyen las fuentes preferibles desde la óptica medioambiental y de eficiencia (solar y eólica, y cogeneración en régimen especial)”; (4) la recaudación del impuesto murciano “está afectada a programas de gasto en áreas medioambientales, lo que no sucede con el IAE”; y finalmente (5) “el devengo del IAE se produce al comienzo [del año natural], prorrateándose por trimestres si la actividad se inicia o cesa a lo largo del año”, ajuste ausente en el impuesto murciano que “grava la producción real (...) y no el tiempo de alta en la actividad”.

Más realistas y convincentes me parecen las alegaciones efectuadas en el proceso constitucional por la recurrente en el proceso *a quo* (la mercantil “Engie Cartagena, S.L.”), a las que por cierto la Sentencia da una amplia acogida en los antecedentes (el núm. 11), aunque no luego en su fundamentación, y para quien el impuesto murciano tenía una clara y única vocación recaudatoria, por no prever, entre otras cosas, “ningún tipo de modulación” en la base imponible ni en el tipo de gravamen “en función de los riesgos o deterioros medioambientales” que pretende gravar, y porque “si lo medioambiental fuese verdaderamente relevante, carecería de sentido someter a gravamen una tecnología como la hidráulica y exonerar del tributo la cogeneración, mucho más contaminante”.

Me reafirmo en lo dicho. En mi opinión, sería preferible que la doctrina constitucional soltara de una vez el lastre de tener que erigirse en guardiana de los auténticos propósitos ambientales de los tributos autonómicos considerados (aunque esta vez lo haga en tono menor), y evitara cualquier pronunciamiento al respecto, porque al hacerlo está creando una jurisprudencia cuando menos confusa sobre el carácter ambiental de un tributo y en ocasiones, como la presente, tal vez desacertada.

5.3. EL IMPUESTO CATALÁN SOBRE ELEMENTOS RADIOTÓXICOS (STC 43/2019)

5.3.1. Antecedentes

El legislador estatal ha venido introduciendo en los últimos años, siguiendo las recomendaciones internacionales al respecto, algunos nuevos impuestos con una más o menos sincera finalidad de carácter ecológico, lo que está poniendo más difíciles las cosas a los legisladores autonómicos, que a la hora de idear nuevas figuras tributarias de este tipo se van a encontrar enfrente no ya al inocente enemigo (desde esta perspectiva) de los impuestos municipales clásicos (IBI o IAE), sino al más poderoso (por compartir su misma finalidad) de los referidos impuestos estatales de nueva creación.

Tal fue justamente el caso del impuesto catalán “sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear”, creado por la Ley (catalana) 12/2014, de 10 de octubre, que el Tribunal Constitucional, por STC 74/2016, de 14 de abril, declaró inconstitucional por su sustancial coincidencia (y consiguiente vulneración del art. 6.2 LOFCA) con el impuesto estatal “sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica”, creado por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética (Título II).

Para intentar sortear este pronunciamiento, el legislador catalán ideó un nuevo impuesto de nombre distinto y con una descripción también supuestamente original de su hecho imponible, el impuesto “sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos” (en adelante, como resume la Sentencia, impuesto sobre elementos radiotóxicos), creado por la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas y del sector público, que volverá a ser, sin embargo, declarado inconstitucional por el mismo motivo por la Sentencia que ahora comentamos, la STC 43/2019, de 27 de marzo. La anterior contaba con un Voto particular del Magistrado Xiol Ríos, que también será reiterado por remisión en el presente caso.

5.3.2. La Sentencia

La STC 43/2019 es, en mi opinión, una Sentencia admirable, no sólo por su claridad y excelente estructura, sino también por el rigor con el que trata, intentando a la vez hacerla asequible, una materia técnicamente tan compleja como es el proceso de funcionamiento de las centrales nucleares.

Porque, en efecto, la Ley catalana, con el fin de aparentar unas diferencias en el fondo inexistentes, había configurado el hecho imponible del nuevo impuesto, así como algunos otros de sus elementos esenciales (base imponible y tipo de gravamen), de una manera sumamente técnica y complicada, expuesta con detalle por la Sentencia en su FJ 4.

La Sentencia, sin embargo, no se deja seducir por esta sofisticación y acaba llegando a la conclusión, después de un largo discurso (FJ 5), de la sustancial coincidencia del nuevo impuesto catalán, como ocurría con el anterior, con el estatal de referencia, tanto desde el punto de vista de la materia imponible o actividad gravada (la producción de energía eléctrica en centrales nucleares), como de la “manera” o perspectiva desde la que es objeto de gravamen (entre otras cosas, por la común “finalidad extrafiscal” de ambos), sin que la distinta configuración del hecho imponible “en sentido estricto” baste para enervar esta conclusión, pues, como ya nos consta y de acuerdo con la doctrina constitucional en la materia, la apreciación de la existencia o no de una identidad de “hecho imponible” en el sentido del art. 6.2 LOFCA se ha de basar en un análisis del conjunto de los elementos esenciales de los respectivos tributos (incluidos sus posibles fines extrafiscales), que en este caso no ofrece dudas para la Sentencia, con la consiguiente declaración de inconstitucionalidad del nuevo impuesto catalán.

Una última reflexión. La Sentencia no profundiza en exceso, en este caso, en la finalidad ambiental de los impuestos comparados, limitándose a dar por supuesta la del nuevo impuesto catalán y a señalar que la del estatal ya había sido apreciada por la STC 74/2016 [STC 49/2019, FJ 5 c)]. El Voto particular del Magistrado Xiol Ríos a la primera de las dos, ahora dado por reproducido, se basaba esencialmente en considerar que la del impuesto catalán era auténtica y la del estatal meramente ficticia. En el comentario a la STC 74/2016 en el Observatorio de la anualidad correspondiente, ya indiqué que en mi opinión ninguno de los dos podía considerarse en puridad como un tributo ecológico, por su incapacidad (en virtud de la actividad gravada) para alentar o desalentar comportamientos ambientalmente favorables o desfavorables. El hecho de que la Sentencia que ahora comentamos (la STC 49/2019) no insista en esta línea de razonamiento (la de escrutar las virtudes o deméritos ecológicos de los impuestos objeto de contraste) me parece, conforme a mi postura en la materia, que marca una tendencia plausible (aunque no estoy seguro de que vaya a tener continuidad). Hay incluso un párrafo de la Sentencia que deja entrever, en mi opinión de manera correcta, la relatividad de este tipo de juicios de favor o desfavor ambiental en el análisis que debe efectuar el Tribunal conforme al art. 6 LOFCA:

“(...) a diferencia de lo que sucede con las tasas a que se refiere el art. 7 LOFCA (STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 3), los impuestos no siguen al servicio, de modo que lo relevante a los efectos del art 6 LOFCA es que los impuestos sean idénticos, tal y como aquí sucede, siendo la finalidad extrafiscal, que necesariamente se anuda siempre a una competencia material (la protección civil, en este caso), una consideración secundaria o aneja al examen de los elementos configuradores del tributo. Dicho de otro modo, el hecho cierto de que la Comunidad Autónoma de Cataluña ostente competencias en materia de protección civil no permite soslayar el límite

contenido en el art. 6.2 LOFCA ni otorga, por tanto, una competencia extraordinaria para establecer un impuesto equivalente al estatal, tal y como aquí sucede" [FJ 5 c)] (el subrayado es nuestro)

5.4. EL IMPUESTO CATALÁN SOBRE LAS EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO DE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA (STC 87/2019)

Con una técnica legislativa cuando menos sorprendente, la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático (Capítulo V. Fiscalidad ambiental) creó dos nuevos impuestos, el impuesto sobre las actividades económicas que generan dióxido de carbono y el impuesto sobre las emisiones portuarias de grandes barcos (art. 39), pero sin regularlos, limitándose a sentar las bases de su futura regulación; y sin embargo volvió a regular otro que había sido creado por una ley anterior, el "impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica", reproduciendo simplemente su regulación anterior⁶⁰.

Contra la regulación de este último (arts. 40 a 50) se dirigió también el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley catalana, por entender, según las alegaciones del Abogado del Estado, que vulneraba la prohibición de "doble imposición" establecida en los apartados 2 y 3 del art. 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), por su coincidencia con el impuesto (estatal) especial sobre determinados medios de transporte y con el impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica.

Pese a no encontrar una coincidencia exacta en el "hecho imponible" de este impuesto con los de los otros dos a partir del análisis de todos los elementos esenciales de los respectivos tributos, la STC 87/2019 (FJ 19) no se conforma con ello, sino que extrae de esas diferencias la demostración de la "auténtica" finalidad ecológica del impuesto autonómico, que sería lo que realmente permitiría distinguirlo tanto del estatal como del municipal, carentes en cambio de ella y considerados como meramente recaudatorios, para a partir de ello confirmar su constitucionalidad. Así, en efecto, concluye la Sentencia en la comparación con cada uno de ellos:

"Pues bien, tomando en consideración los <<elementos centrales>> del impuesto estatal no puede afirmarse que este sea un impuesto medioambiental, sino un impuesto sobre el consumo de ciertos bienes para

⁶⁰ El impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica fue creado, en efecto, por la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, y regulado en su capítulo IX, arts. 84 a 95, artículos que se derogan ahora a excepción del último (régimen transitorio, tarifa para los ejercicios 2018 y 2019) por la Disposición derogatoria de la Ley 16/2017.

uso particular. Es, en fin, un impuesto fundamentalmente fiscal, aunque pueda encontrarse en él algún rastro extrafiscal orientado a la protección del medio ambiente.

El impuesto autonómico, por el contrario, aparece vinculado al principio <<quien contamina paga>> (...), pues por su carácter periódico incentiva, en la medida en que sea posible en un bien de elevado valor como los vehículos a motor; no solo la primera adquisición de vehículos poco contaminantes, sino también la sustitución de los ya existentes por otros menos contaminantes. Pretende así <<modificar comportamientos o al menos hacer pagar por ellos>> (...), finalidad ausente en el impuesto estatal..." [FJ 19 b)]

"Ahora bien, los impuestos comparados no tienen la misma finalidad, siendo fundamentalmente extrafiscal en el tributo autonómico (...), mientras que el tributo local persigue un fin principalmente fiscal (sin perjuicio de que para la modulación de la carga tributaria se haya asumido algún criterio extrafiscal)" [FJ 19 c)]⁶¹

Reconozco que sigue sin convencerme este capítulo de la jurisprudencia constitucional. No tanto porque las Sentencias acierten o yerren al calificar los impuestos autonómicos enjuiciados como genuinos impuestos ecológicos, como porque la LOFCA nunca ha condicionado (ni en su redacción originaria ni en la actual) la compatibilidad de los tributos a la acreditación de una auténtica finalidad extrafiscal, sino a factores distintos, como en la actualidad a la no coincidencia de hechos imponible. Es posible que al Tribunal le sepa a poco con comprobar que entre los tributos comparados no hay una perfecta identidad de hechos imponible, y por eso intente hallar diferencias más sustanciosas (que, además, si consisten en una finalidad ecológica tienen una connotación positiva), pero se trata en mi opinión de un escrúpulo innecesario, porque, como viene a reconocer el propio Tribunal en su nueva doctrina, el sistema tributario en su conjunto constituye un sofisticado modelo no de doble, sino de múltiple imposición [STC 22/2019, FJ 3 c)].

⁶¹ Se refiere la Sentencia, minusvalorándolas de alguna manera, a las bonificaciones que pueden establecer los Ayuntamientos en la cuota del impuesto de hasta un 75% por motivos ambientales (carburantes y motores ecológicos) (art. 95 TRLHL). Un espléndido estudio de estas bonificaciones, realzando su importancia, en: GIL MACIÁ, L., "¿Cómo regulan las capitales españolas las bonificaciones medioambientales en sus impuestos?", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 42, 2019, pp. 109 y ss., del que se desprende que el 90% de las capitales de provincia contemplan la bonificación por motores ecológicos, y un 69% la relativa a los carburantes ecológicos, llegando también mayoritariamente en ambos casos al máximo de bonificación permitido.

Jurisprudencia contencioso-administrativa: control de las potestades administrativas, protección ambiental y responsabilidad patrimonial*

GERARDO GARCÍA-ÁLVAREZ

SUMARIO: 1. EL DERECHO PÚBLICO AMBIENTAL COMO DERECHO ADMINISTRATIVO: DESVIACIÓN DE PODER, NULIDAD POR OMISIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y PUBLICACIÓN DE PLANES Y NORMAS JURÍDICAS. 1.1. Desviación de poder ambiental: la indebida utilización de los mapas de ruido para la ejecución del planeamiento urbanístico. 1.2. Nulidad de una autorización por inadecuación del procedimiento de evaluación ambiental. 1.3. Los planes de gestión de "Zonas Especiales de Conservación" como norma jurídica. 2. ¿RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR PRESERVAR LA BIODIVERSIDAD? PROTECCIÓN DEL LOBO Y COSTES DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL. 2.1. La indemnización de los daños producidos por animales. 2.2. Los daños producidos por depredadores cubiertos por un régimen de protección. 2.3. Régimen de protección del lobo. 2.4. Conclusión: la protección de una especie animal es causa de imputación de la responsabilidad patrimonial a la Administración. 3. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN: Las técnicas clásicas del Derecho administrativo para el control de la Administración se aplican con normalidad en el ámbito ambiental. La jurisprudencia del Tribunal Supremo contiene ejemplos de desviación de poder, utilizando un instrumento como los mapas de ruido para una finalidad pública distinta de la establecida por el ordenamiento; de nulidad por error en la elección del procedimiento seguido para autorizar obras de rehabilitación de edificaciones tradicionales en un parque natural; la

* Proyecto «PGC2018-099237-B-I00: Bancos de conservación y otras medidas de compensación ambiental».

naturaleza normativa y las correspondientes garantías de publicidad de los planes de gestión de ZEC o, finalmente, la responsabilidad patrimonial de la Administración como garantía última de los particulares frente a consecuencias gravosas e individualizadas de políticas públicas como la protección de una especie animal.

ABSTRACT: The administrative judge does not treat environmental decisions with greater deference. On the contrary, the classic techniques of judicial control of the Administration's decisions are fully applied. Control of the intended purpose, due process and mandatory publication of plans and regulations are some of these techniques. The Administration's civil liability is also a guarantee against the harmful consequences of public environmental protection policies, as in the case of wolf protection.

PALABRAS CLAVE: desviación de poder, mapas de ruido, nulidad de pleno derecho, evaluación ambiental, planes de gestión de las Zonas Especiales de Conservación, lobo, especie protegida, responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

KEYWORDS: judicial control, intended purpose, due process, mandatory publication of regulations and plans, civil liability for environmental protection policies

1. EL DERECHO PÚBLICO AMBIENTAL COMO DERECHO ADMINISTRATIVO: DESVIACIÓN DE PODER, NULIDAD POR OMISIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y PUBLICACIÓN DE PLANES Y NORMAS JURÍDICAS

La lectura de decisiones judiciales en ocasiones ha podido producir la sensación de que en el ámbito de la protección ambiental la Administración cuenta con un plus de credibilidad. La deferencia judicial en este ámbito ha podido ser mayor que en otros, dada la percepción de la necesidad del impulso público para promover la conservación, pero también por el carácter técnico de muchas de las decisiones que puede comportar una aplicación, explícita o implícita, de la categoría de la discrecionalidad técnica.

No es el caso de las sentencias seleccionadas para su reseña en este trabajo: podemos encontrar un caso clásico de desviación de poder, por la utilización de una potestad administrativa con una finalidad aunque pública, distinta de la legalmente establecida; una –ciertamente rigurosa- aplicación de la nulidad de pleno derecho por omisión del procedimiento legalmente

establecido, en este caso, por un error en la aplicación del derecho transitorio; el control de los planes de gestión de los ZEC, que deben considerarse norma jurídica y rodear su elaboración y publicación de las garantías consecuentes. Finalmente, se estudia con mayor detalle la cuestión de los daños derivados de la protección de determinadas especies, lo que puede llegar a ser muy relevante en el caso de la protección de grandes depredadores, como el oso o, sobre todo, el lobo. La responsabilidad patrimonial de la Administración, que es la garantía última de los particulares, entra en juego en este ámbito.

Ciertamente, hay otras sentencias relevantes de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en ámbitos como los aspectos económicos de las energías renovables o, sobre todo, el Derecho de aguas, comentadas en las respectivas secciones.

1.1. DESVIACIÓN DE PODER AMBIENTAL: LA INDEBIDA UTILIZACIÓN DE LOS MAPAS DE RUIDO PARA LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

En la Sentencia de 15 de enero de 2020 el Tribunal Supremo aborda la función y efectos de los mapas de ruido.¹ Para lo que sirven y para lo que no sirven –ni deben intentar utilizarse– estos instrumentos ambientales en su relación con los mecanismos de planeamiento y gestión urbanísticos. En el origen del caso está el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Manresa, que en 2015 aprobó definitivamente el «Mapa de capacidad acústica de Manresa», elaborado por la Diputación de Barcelona e informado favorablemente por los Servicios Técnicos Municipales. Confirmado por el Tribunal Superior de Justicia *en lo que parece un recurso indirecto contra la imposición de medidas derivadas del mismo*, una empresa afectada en su actividad – Postes y Maderas, S. A. (PYMSA)- que era quien había recurrido en primera instancia, planteó el recurso de casación.

En el auto de admisión se fijó el interés casacional en el criterio para clasificar acústicamente un determinado ámbito en los casos en que exista incompatibilidad entre el uso predominante actual y el uso previsto para un suelo en el planeamiento urbanístico.² Como normas objeto de interpretación se identificaron el art. 7.1 de la «Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido»

¹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2020, ECLI: ES:TS:2020:73, ponente Rafael Fernández Valverde.

² «Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar cuál debe ser el criterio a tomar en consideración cuando se trate de clasificar acústicamente un sector del territorio y exista incompatibilidad entre el uso predominante actual y el uso predominante previsto para dicho suelo en el planeamiento urbanístico».

y el artículo 5 y el Anexo V del «Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas». En el caso, para un suelo de uso industrial en el planeamiento se prevé un uso futuro predominantemente residencial: de ahí las enormes diferencias entre la situación de partida y a la que deberá llegarse, una vez ejecutado el planeamiento, en lo relativo a los niveles de ruido tolerados. En cuanto a fijación de doctrina, el Tribunal Supremo declara que el mapa ha de elaborarse *con base en el uso predominante actual y no el uso que previsto para el futuro* en el planeamiento. Explicita perfectamente las razones para ello: el mapa de ruido no es un mecanismo de ejecución expeditiva del planeamiento urbanístico, obligando a los titulares de determinadas actividades a trasladar sus instalaciones o cesar en la actividad sin compensación.

La posición del Tribunal Superior de Justicia había sido distinta: interpuesto un recurso indirecto, al imponerse por el Ayuntamiento de Manresa medidas correctoras en aplicación del mapa de ruido a una empresa situada en las inmediaciones de nuevos desarrollos residenciales, lo desestima y –de acuerdo con la cita que se hace en el fundamento segundo de la Sentencia del Supremo– declara la legalidad del mapa de ruido al

“señalar con carácter general que todas las actividades y usos futuros y preexistentes, deben ser contemplados en el mapa, y el hecho de que la actividad de la actora se encuentre en un ámbito aún no desarrollado urbanísticamente no impide al mapa contemplar su necesario desarrollo futuro ni, desde luego, la existencia de ámbitos contiguos e inmediatos ya consolidados como residenciales a los que la actividad desarrollada por la actora puede afectar en forma directa por consecuencia de su misma proximidad”.

Un dato que puede ser relevante es que, según se recoge en la extensa cita de la sentencia de instancia incorporada por el Tribunal Supremo, de acuerdo con el informe pericial incorporado a los autos la adaptación de la operativa de la empresa para cumplir con la zonificación establecida era imposible en algunos extremos. Puede deducirse de ello que la empresa recurrente se habría visto obligada a cerrar la planta de mantenerse las previsiones del mapa de ruido recurrido.

La interpretación fijada por el Tribunal Supremo es contraria a la del Tribunal Superior de Justicia y la argumenta convincentemente en el fundamento séptimo:

“debemos interpretar los preceptos que nos ocupan en el sentido de que el Mapa de Capacidad Acústica, para proceder a la zonificación acústica de un área, debe tomar en consideración el uso predominante actual de la zona, pues la Administración no puede abstraerse de la realidad física que

zonifica, pero que no planifica; esa es otra potestad, cual es la del planeamiento urbanístico”.

Tal y como describe el Tribunal Supremo la situación, parece claro que nos encontramos ante una clásica “desviación de poder” –aunque tales términos no aparecen en la sentencia-, dado que se utiliza una potestad pública –la aprobación de mapas de ruido- con un fin que no le es propio –acelerar la ejecución del planeamiento-, como se pone palmariamente de manifiesto en el fundamento séptimo:

“No resulta jurídicamente aceptable la actitud de no proceder al desarrollo y ejecución de lo decidido por el planeamiento urbanístico –que, en el supuesto de autos, contemplaba la eliminación, por traslado, de las instalaciones de uso industrial de la recurrente establecida en la zona desde 1905- y, al mismo tiempo, introducir en el Mapa Acústico una zonificación acústica correspondiente al uso previsto en el planeamiento vigente- y no el existente en la actualidad [...], utilizando, de esta forma, las potestades de manera inadecuada y no encajando tal actuación municipal en lo que la jurisprudencia y las normas jurídicas nacionales e internacionales vienen considerando el derecho a la buena administración. El permitir el crecimiento y desarrollo urbanístico residencial –sin duda previsto y razonable- en las inmediaciones de una zona industrial, cuyo traslado contemplaba el mismo planeamiento, pero sin articular los mecanismos adecuados para la efectividad de lo acordado, constituye una inestimable colaboración municipal al anunciado conflicto vecinal, y, como decíamos, se nos presenta como una actuación contraria al principio de Derecho de la Unión Europea del “derecho a una buena administración” que la jurisprudencia viene imponiendo como necesidad y exigencia –entre otros- en el ámbito del planeamiento urbanístico”.

El Tribunal Supremo es incluso más claro al señalar que por la Administración municipal se ha intentado evitar los mecanismos jurídicos de ejecución del planeamiento mediante el atajo del mapa de ruido:

“El Mapa de Capacidad Acústica es –como regla general- el reflejo de la realidad sonora de una zona, pero no constituye un mecanismo de anticipo e imposición de niveles acústicos correspondientes a unos usos que la propia administración no ha posibilitado desarrollar; la conexión entre la realidad sonora de una zona y las previsiones urbanísticas previstas resultan imprescindibles y necesarias, pero la aprobación del Mapa acústico no puede convertirse en un mecanismo o instrumento de ejecución del planeamiento, para lo cual la Administración cuenta con otros instrumentos adecuados y específicos. Como decíamos, estaríamos, posiblemente, ante una inadecuada alteración de potestades administrativas. Esto es, que la falta de consolidación del desarrollo urbanístico no permite adelantar unos niveles acústicos previstos para el futuro y correspondientes a un uso diferente”.

Debe tenerse en cuenta que –como se señala en la Sentencia del Tribunal Supremo, fundamento sexto- el planeamiento urbanístico aplicable no ha sido

desarrollado, pese a encontrarse también aprobado desde 2008 un Plan de Mejora Urbana que establecía la indemnización a la entidad recurrente por el cese y traslado de su actividad industrial. Es decir, estamos ante una planta industrial implantada con todos los requisitos legales, que en virtud de las previsiones del planeamiento urbanístico y en ejecución del mismo deberá ser trasladada en el futuro. De acuerdo con el Tribunal Superior de Justicia, en la delimitación acústica no tiene incidencia la circunstancia de que el planeamiento urbanístico vigente no haya sido desarrollado y que, como consecuencia de ello, no coincidan el uso real –y plenamente legal- con el futuro uso previsto. Por el contrario, el Tribunal Supremo entiende que no basta la previsión en el planeamiento de usos distintos de los ya implantados en un ámbito, sino que es precisa su ejecución efectiva con los mecanismos y garantías de la normativa urbanística. La solución contraria seguramente habría abocado al cierre a la empresa recurrente, abriendo el largo mecanismo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, a través del cual los propietarios seguramente habrían conseguido una indemnización, lo que muy probablemente no habría permitido la reanudación futura de la actividad, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de tejido industrial.

1.2. NULIDAD DE UNA AUTORIZACIÓN POR INADECUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

En la Sentencia de 9 de octubre de 2019³ se examina tanto una *cuestión preliminar* –el procedimiento aplicable por razones temporales a la evaluación ambiental de una construcción en un espacio natural protegido- como una *cuestión de fondo*: puesto que por razones temporales el procedimiento efectivamente “aplicado” no era el jurídicamente “aplicable”, el alcance y consecuencias de la ilegalidad y, más concretamente, la posible nulidad de pleno derecho de la resolución.

Los hechos son simples: una solicitud de autorización que pasa por distintos requerimientos de subsanación antes de que la Administración entre en el fondo del asunto. Por un particular se había pedido el pronunciamiento de la Administración de la Comunidad de Madrid sobre la necesidad de someter a evaluación ambiental el proyecto de un transformador eléctrico (3 de abril de 2014), a lo que se responde el 23 de mayo que el proyecto debería contar con un análisis "caso por caso" respecto de la necesidad de algún procedimiento de evaluación de impacto ambiental y por tanto la *necesidad de presentar un documento ambiental* –con un contenido mínimo que se especifica- y de acreditar que las instalaciones a las que se dará servicio disponen de

³ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 1335/2019, de 9 de octubre, Recurso de Casación núm. 5001/2018, ECLI:ES:TS:2019:3257, ponente Inés Huerta Garicano.

autorizaciones urbanísticas y ambientales, además de una evaluación de las *repercusiones del proyecto sobre espacios naturales protegidos* (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Anexo Cuarto, epígrafe 73), por encontrarse la finca en uno de tales espacios.⁴ El 16 de junio de 2014 se presenta el documento ambiental, indicando como objeto del proyecto el suministro eléctrico a una vivienda principal y una vivienda de guardeses "rehabilitadas o de nueva construcción". Al analizar la documentación, la Administración concluye que la rehabilitación o la nueva construcción de viviendas en espacios naturales protegidos precisan de un *análisis "caso por caso" sobre la necesidad de someterlo a procedimiento de evaluación del impacto ambiental, requiriendo un nuevo documento ambiental que incluyera el proyecto completo*. Este documento fue presentado el 1 de septiembre de 2014 y el 23 de octubre se hizo un nuevo requerimiento sobre el alcance real del proyecto, ya que entre la documentación entregada se incluía un informe de la Dirección General de Medio Ambiente referente a la *rehabilitación de dos viviendas residenciales, una capilla, tres naves y dos gallineros*, instando una nueva memoria ambiental. Nueva memoria que fue presentada el 11 de diciembre de 2014. En esa fecha la normativa aplicable a un proyecto como el presentado habría sido la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

La publicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental tuvo lugar el 11 de diciembre de 2013 y su entrada en vigor (según la disposición final décima) el 12 de diciembre. No obstante, la disposición final undécima de la Ley 21/2013, establecía lo siguiente en su redacción original:

*"[...] las Comunidades Autónomas que dispongan de legislación propia en materia de evaluación ambiental deberán adaptarla a lo dispuesto en esta Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, momento en el que, en cualquier caso, serán aplicables los artículos de esta Ley, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas. No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria".*⁵

⁴ Aunque no se especifique en la sentencia, parece que se trataría de la Dehesa de Fuentevieja, finca situada al noroeste del municipio de Valdemorillo, dentro de un espacio protegido Red Natura, denominado [Zona de Especial Conservación Cuencas de los ríos Alberche y Cofio](#). Una toma de posición contraria a las obras de rehabilitación cuestionadas la web de Ecologistas en Acción, accesible en [este enlace](#).

⁵ El último inciso fue declarado inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2017, de 11 de mayo. Finalmente la disposición entera fue derogada por medio de la «Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo,

La fecha resultante de la previsión anterior habría sido el 12 de diciembre de 2014, el día siguiente a la entrada en el registro del proyecto completo. Por otra parte, se podía entender directamente aplicable la Ley estatal en la Comunidad de Madrid sólo a partir del 1 de enero de 2015, fecha de la entrada en vigor de la madrileña Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en cuya disposición transitoria primera, apartado 1), se declaró directamente aplicable la estatal Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Al parecer por propia iniciativa, sin requerimiento administrativo de ningún tipo, el 29 de mayo de 2015 el solicitante presentó un nuevo documento denominado "Anexo relativo al cerramiento perimetral de la finca".

Es la fecha de presentación de una solicitud de evaluación ambiental lo que determina la norma aplicable, según afirma el Tribunal Supremo, que cita en tal sentido su propia doctrina (énfasis añadido):

“En sentencia nº 1562/18, de 30 de octubre (casación 3029/17), en interpretación de la transitoria primera y final undécima de la Ley 21/13, en relación con las EAE (ordinarias o simplificadas) se fijó como doctrina jurisprudencial, en esencia y en lo que aquí pueda resultar aplicable, que serán las fechas de presentación de las solicitudes de inicio EAE, (que habrán de ir acompañadas, en el caso de la ordinaria - art.18- de un borrador del plan o programa y un documento inicial estratégico, y en las simplificadas - art. 45- de un documento ambiental), las que determinen la normativa aplicable, de forma que todas las presentadas estando vigente (según cada supuesto) la Ley 21/13 -en el caso de la Comunidad de Madrid, esa fecha es la de 1 de diciembre de 2015 [sic], fecha de entrada en vigor de su ya citada Ley 4/14-, se ajustaran a los procedimientos en aquélla previstos”.

En el caso concreto el Tribunal Supremo estima, en coincidencia con lo expresado en la sentencia de instancia, que ha de estimarse que la fecha de presentación es aquella en la que se completó la documentación que —como se ha dicho— fue presentada en momentos sucesivos: primero la relativa a un transformador de abastecimiento eléctrico, posteriormente los proyectos de rehabilitación de varios edificios (casa principal, de guardés y edificios auxiliares) y finalmente el proyecto de vallado perimetral de la finca. Es este último documento el único que se presentó con posterioridad a la entrada en vigor en la Comunidad de Madrid de la estatal Ley 21/2013, pero determina la aplicación de la nueva regulación, en interpretación del Tribunal Superior de Justicia confirmada por el Tribunal Supremo.

por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero».

En consecuencia, el procedimiento aplicado no fue el correcto, lo que lleva a la cuestión de fondo. La posición sostenida por la Comunidad de Madrid es que el procedimiento aplicado –el denominado “Estudio caso por caso” previsto en el art. 5 de la madrileña Ley 2/2002- coincide “sustancial y procedimentalmente” con el aplicable, la "Evaluación de impacto ambiental simplificada" de los art. 45 a 47 de la estatal Ley 21/2013. En consecuencia, no se daría el supuesto de hecho del artículo 62.1, e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (equivalente al vigente art. 47.1, e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) que declara nulos de pleno derecho los actos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

El Tribunal Supremo *rechaza la alegada equivalencia* de los procedimientos (fundamento primero, énfasis añadido):

“En la nueva Ley no existe ese trámite previo de "estudio caso por caso" para determinar si el proyecto tiene -o no- que someterse a un procedimiento ambiental, que si estaba previsto en el art. 5 de la derogada Ley CAM 2/12.

El nuevo sistema impone preceptivamente, en supuestos como el aquí contemplado, la iniciación de ese procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado, en el que el que el documento ambiental que habrá de acompañar al proyecto debe tener un contenido predeterminado con minuciosidad en el art. 45. Su presentación se realiza ante el órgano sustantivo competente para autorizar la instalación eléctrica y las obras de restauración de los edificios, naves y capilla y el cierre perimetral, y, una vez comprobado por éste que se cumplen los requisitos que la correspondiente legislación sectorial exige (en otro caso inadmitirá el proyecto motivadamente), el órgano ambiental consultará el documento ambiental presentado con las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas, concluyendo con informe de impacto ambiental que resolverá sobre la necesidad de someter el proyecto a una evaluación de impacto ambiental ordinaria, o, sobre la inexistencia de esa necesidad, si dicho proyecto no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, y, a su vista, el órgano sustantivo resolverá acerca de la aprobación -o no- del proyecto.

*De la sumaria descripción del procedimiento, aunque pueda perseguir una finalidad similar al estudio caso a caso del derogado art. 5 de la Ley CAM 2/12 -cribado de los proyectos-, es mucho más riguroso, incluyendo trámites específicos nuevos y predeterminando (Anexo III de la Ley 21/13) los criterios técnicos a los que ha de ceñirse el órgano ambiental al emitir ese informe de impacto ambiental, lo que evidencia que **no son equivalentes**.*

A la vista de todo ello, la conclusión no puede ser otra que la nulidad de pleno derecho de las resoluciones administrativas recurridas, en cuanto son la conclusión de un procedimiento derogado (inexistente por tanto), en la fecha de presentación del proyecto completo, que es la que ha de ser considerada a efectos de solicitud, luego estamos ante el supuesto del art. 62.1.e): actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (en este caso procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada, arts. 45 a 50 en relación con el 7.2.b) de la tan citada Ley)”.

La doctrina fijada establece, literalmente, que «las resoluciones administrativas dictadas en el seno de procedimientos derogados, o, que no son los previstos legalmente para el supuesto contemplado en aquéllas, incurren en un vicio de nulidad de pleno derecho, art. 62.1.e) Ley 30/92 (47.1.e) de la vigente Ley 39/15)».

Esto viene a coincidir con lo que venía señalando reiteradamente la doctrina científica: cuando la Administración ha aplicado un procedimiento y ha observado sus trámites, pero por un error en la calificación previa no ha seguido «el procedimiento legalmente establecido» sino otro, el procedimiento ha de considerarse «total y absolutamente» omitido y por consiguiente concurre una causa de nulidad de pleno derecho⁶.

Como regla general, las ilegalidades formales no producen la invalidez del acto administrativo, que sólo resultará cuando haya indefensión en sentido material (o en el muy infrecuente supuesto de que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin). Sin embargo, si se ha prescindido “total y absolutamente” del procedimiento aplicable, la resolución resultará nula de pleno derecho con independencia de otras consideraciones. Por consiguiente, es frecuente que ante la existencia de incumplimientos formales el debate jurídico se mueva entre la validez del acto y su nulidad de pleno derecho. Era esta la situación en el caso comentado, en el que la autorización de las obras de rehabilitación podría haber sido válida –de no haber sido aportada por el solicitante, voluntariamente, la documentación relativa al

⁶ En este sentido, TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (1994): “Las causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos”, en TORNOS MAS, Joaquín: *Administración pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Barcelona, Bosch, pp. 253-290. Esta posición viene siendo prácticamente unánime en la doctrina al menos desde la contribución de SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1975): *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos: contribución a una teoría de la ineficacia en el derecho público*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Con anterioridad, la doctrina más cualificada hacía una interpretación mucho más restrictiva de la nulidad de pleno derecho por lo que denominaba «olvido total del procedimiento», como desarrolla con carácter seminal GARRIDO FALLA, Fernando (1955): “Los motivos de impugnación del acto administrativo”, *Revista de Administración Pública* núm. 17, pp. 11-87, p. 70

cierre perimetral de la finca, no requerida por la Administración, haberse calificado como accesoria esa adición o de haberse considerado de insuficiente entidad las diferencias entre los procedimientos aplicables- o ser declarada nula de pleno derecho, como ha resultado.

En el ámbito urbanístico, en alguna medida también en el ambiental, ha sido muy vivo el debate sobre las consecuencias de las declaraciones de nulidad de pleno derecho de los planes por motivos formales⁷. No obstante, en este caso no se trata de la invalidez de planes que han sido considerados como una norma jurídica por el Tribunal Supremo, como diversos planes territoriales o ambientales, sino de un acto administrativo⁸.

En todo caso, parece haber una cierta inexactitud en los términos literales la conclusión del Tribunal Supremo –“las resoluciones administrativas dictadas en el seno de procedimientos derogados, o, que no son los previstos legalmente para el supuesto contemplado en aquéllas, incurren en un vicio de nulidad de pleno derecho”- dado el camino por el que se llega a ella: ha considerado

⁷ Por todos, vid. LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2018): “La calificación de los vicios de los reglamentos”, Documentación Administrativa. Nueva Época núm. 5, 2018, pp. 27-45; de nuevo en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2018): “La calificación de los vicios de los reglamentos”, Revista de administración pública núm. 205, 2018, pp. 13-48. De especial interés el número de la Revista de Administración Pública parcialmente dedicado a la nulidad de los reglamentos, con especial atención a los planes urbanísticos: TOLOSA TRIBIÑO, César (2019): “La invalidez de los reglamentos. En particular, el efecto invalidante de los vicios de procedimiento”, Revista de administración pública núm. 210, 2019, pp. 21-42; BAÑO LEÓN, José María (2019): “La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes”, Revista de administración pública núm. 210, 2019, pp. 43-68; TESO GAMELLA, Pilar (2019): “La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad”, Revista de administración pública núm. 210, 2019, pp. 69-90; MARTÍN REBOLLO, Luis (2019): “De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos (Una reflexión abierta y algunas propuestas)”, Revista de administración pública núm. 210, 2019, pp. 91-122; e incorporando una síntesis de los trabajos citados, TORNOS MAS, Joaquín (2019): “La nulidad de normas por vicios procedimentales: La necesidad de nuevos planteamientos jurisprudenciales y normativos”, Revista de administración pública núm. 210, 2019, pp. 123-136.

Específicamente sobre la relevancia de los incumplimientos relacionados con el Derecho ambiental en la elaboración de planes urbanísticos y la comparación de los estándares de control con los aplicados a los planes ambientales, vid. GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2019): “[Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo: la configuración de estándares diferenciados de control de la discrecionalidad normativa y planificadora](#)”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, Madrid, CIEMAT, pp. 354-427.

⁸ Sobre la muy debatida cuestión de la nulidad y sus diferencias, de grado o de naturaleza, con la anulabilidad, vid. CANO CAMPOS, Tomás (2018): “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo”, Documentación Administrativa. Nueva Época núm. 5, pp. 7-26, y la bibliografía allí citada.

necesario argumentar que el nuevo procedimiento de evaluación es más riguroso y garantista que el aplicado. En otras palabras, no ha bastado la constatación formal de que, por razones temporales, el procedimiento aplicado no era el que debería haberse aplicado, sino que ha sido necesaria la comparación entre ambos. En consecuencia, puede razonablemente aventurarse que de haber evolucionado la legislación aplicable en sentido inverso, dando lugar a un procedimiento más flexible o con mayor margen de apreciación para la Administración, la consecuencia de aplicar un procedimiento derogado o no previsto no habría sido la nulidad.

Una cuestión adicional, quizá menor, es la aplicación hecha de la tradicional institución de la subsanación o mejora de la solicitud, actualmente contemplada en el art. 68.3 de la Ley 39/2015. Tradicionalmente se ha considerado que, subsanada la solicitud, ésta se entendía válidamente presentada en el momento en que fue registrada, no en el momento de la subsanación, procediendo la tramitación del procedimiento. Ello permite la subsanación eficaz, incluso en procedimientos de concurrencia competitiva, con posterioridad a la finalización del plazo de presentación de una determinada solicitud. Esta regla general tiene alguna excepción: si un sujeto obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración presenta su solicitud presencialmente, "las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica" pero, se especifica, "se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación" (art. 68.4). Es decir, dado que nada se dice en la regulación general de la subsanación, manteniendo la práctica administrativa consolidada, la regla especial parece requerir una previsión expresa. Por el contrario, en el caso estudiado el Tribunal Supremo, siguiendo al de Justicia de Madrid, considera que *una subsanación voluntaria, que en ningún momento se argumenta que altere sustancialmente la esencia de lo solicitado, determina que haya de considerarse la existencia de una nueva solicitud.*

La subsanación se ha considerado tradicionalmente una manifestación del principio *pro actione*, cuyas manifestaciones serían la admisibilidad de la subsanación de los defectos o errores cometidos por los privados en sus solicitudes (Ley 30/1992 arts. 70 y 71 y Ley 39/2015 art. 68) y la interpretación de los requisitos formales más favorable a la obtención de un pronunciamiento sobre el fondo (Ley 30/1992 art. 89 y Ley 39/2015 art. 88.5). La facultad de la Administración pública de inadmitir las solicitudes manifiestamente carentes de fundamento no está reconocida en la legislación de procedimiento administrativo común sino en términos genéricos y poco concluyentes, tradicionalmente objeto de una interpretación restrictiva por la Jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que cuando no exista regulación específica que establezca un trámite de admisión, la Administración debe tramitar las solicitudes presentadas y pronunciarse sobre el fondo, salvo en caso de

inidoneidad formal no subsanada⁹. De acuerdo con la jurisprudencia, la posibilidad de subsanación de las solicitudes de iniciación de un procedimiento administrativo debe considerarse de aplicación general a los procedimientos iniciados a solicitud de interesado. Con apoyo en los derechos reconocidos al particular en el art. 35 de la Ley 30/1992, letras e) –a aportar documentos- y g) –a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos-, el Tribunal Supremo ha sostenido que *la subsanación de solicitudes es un derecho para el ciudadano y una obligación para la Administración, aunque no esté contemplada en la regulación sectorial aplicada en un procedimiento*. Además, el hecho de que el interesado pueda volver a presentar su solicitud no justifica la privación de este derecho¹⁰. El Tribunal Supremo rechaza que la inadmisión pueda producirse sin un previo requerimiento y plazo de subsanación, sin que sea argumento válido el que se trate de un “requisito sustancial” de la solicitud. El trámite de subsanación resulta imperativo tanto cuando una solicitud no reúne los requisitos legales como cuando no se acompañan los documentos necesarios.

Ciertamente, la subsanación tiene una naturaleza esencialmente formal, vinculada a una falta en el contenido mínimo exigible de una solicitud o a una omisión relevante en la documentación necesaria. La determinación del alcance de este derecho del particular y deber de la Administración presenta especiales dificultades en lo que se refiere a la documentación que debe acompañar a una solicitud. Puede hacerse referencia a algunas sentencias del Tribunal Supremo que muestran diferencias de matiz relevantes. La jurisprudencia mantiene una interpretación favorable a los derechos de los interesados a subsanar tanto sus solicitudes de participación, incluso en procedimientos selectivos, tanto en cuanto al cumplimiento de los *requisitos legales* (STS de 4 de febrero de 2003, dictada en el recurso de casación en interés de ley 3437/2001), como en cuanto a cuestiones adicionales, como la justificación de los *méritos*, aunque esa justificación deba ser aclarada o subsanada ulteriormente¹¹. Esto no resultará

⁹ En este sentido, las sentencias del TS de 27 de marzo de 2013 (recurso de casación núm. 2529/2012), de 10 de junio de 2013 (recurso de casación núm. 3735/2012) y de 22 de noviembre de 2013 (recurso de casación núm. 4359/2012), motivadas por la supresión del trámite de inadmisión en la legislación de extranjería.

¹⁰ STS de 16 de enero de 2009 (recurso de casación núm. 829/2004), que aplicó esta doctrina a la inadmisión de una solicitud de permiso inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena presentada por una empresa para un trabajador de la misma

¹¹ Según la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2011 (recurso de casación núm. 344/2008), con cita de numerosos pronunciamientos coincidentes es “*excesivo y, por tanto, no acorde con el principio de proporcionalidad*, privar de la valoración de un mérito a quien había acreditado en tiempo los aspectos sustantivos del mismo aunque no hubiera satisfecho alguno de los meramente formales”. Reiteran la misma doctrina en sus términos literales en supuestos de acceso a plazas funcionariales, las SSTS de 16 de mayo de 2012, recurso de casación núm. 4664/2011, de 10 de julio de 2012, recurso de casación núm. 3145/2011, de 8 de mayo de 2013, recurso de casación núm. 312/2012, o de 5 de

aplicable cuando el defecto sea realmente un incumplimiento sustantivo. Carencias de este tipo “no encajan en un supuesto de subsanación porque no se trata de enmendar un defecto de la solicitud o de completar la documentación que se acompaña, ni siquiera corregir la insuficiencia de un documento cómo señala la recurrente”¹². En caso contrario, los informes serían “sucesivamente rehechos hasta terminar, en todo caso, en la concesión de la licencia”, lo que no es el objetivo del trámite de subsanación¹³.

En el caso que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 2019 parece lógico considerar que la omisión del documento ambiental exigido o del proyecto técnico de las obras de rehabilitación de los edificios afectados constituían omisiones sustanciales, que habrían podido motivar una desestimación de la solicitud, por lo que parece razonable entender no presentada la solicitud en tanto no se aportasen. Sin embargo, la documentación relativa al cierre perimetral, ni siquiera requerida por la Administración autonómica, probablemente por no considerarla necesaria para pronunciarse, no parece que tenga ese contenido esencial, imprescindible para considerar que estemos ante una nueva solicitud diferente de la ya presentada. En todo caso, este aspecto, esencial, no es objeto de explicación ni motivación, explícita o implícita, en la sentencia.

1.3. LOS PLANES DE GESTIÓN DE “ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN” COMO NORMA JURÍDICA

El Tribunal Supremo ha declarado la naturaleza normativa de los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación de la Red Natura 2000 en la Sentencia de 28 de enero de 2019¹⁴. En consecuencia, no sólo PORN o

junio de 2013, recurso de casación núm. 866/2012. Más contundentes son las SSTs de 27 de mayo de 2010 (Sala 3.ª, Secc. 7.ª, recurso de casación núm. 1719/2007) y de 28 de septiembre de 2010 (recurso núm. 1756/2007).

¹² STS de 20 de enero de 2011, recurso de casación núm. 390/2008.

¹³ El caso resuelto por la sentencia era el relativo al recurso de una entidad solicitante de la licencia autonómica para la instalación de un gran establecimiento comercial, basado en que la desestimación de la solicitud se produjo sin haberle dado oportunidad de subsanar los defectos de la documentación anexa, de acuerdo con el art. 71 de Ley 30/1992. Sin embargo, el Tribunal Supremo sostuvo que la subsanación tiene una naturaleza formal, vinculada a la falta de contenido mínimo de una solicitud o de la documentación exigida. En el caso, la Administración autonómica denegó la licencia de gran establecimiento comercial porque el “Estudio sobre el Impacto Social y Económico” que acompañaba a la solicitud tenía deficiencias “sustantivas”: no analizaba la situación del pequeño comercio existente en la zona, ni determinaba el área de influencia del proyecto.

¹⁴ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 59/2019 de 28 enero. RJ 2019\199, Recurso de Casación núm. 2007/2017, ECLI:ES:TS:2019:211, ponente Octavio Juan Herrero Pina.

PRUG tienen naturaleza normativa, como ya había declarado el Tribunal Supremo¹⁵, sino que comparten esa naturaleza con los Planes de Gestión.

Lo recurrido fue el Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardeña y Montoro, Guadalmellato y Guadiato-Bembézar, aprobado por Orden de 11 de mayo de 2015,¹⁶ recurso fundamentado en la falta de publicación —el plan no fue publicado en el boletín oficial, sino que en la orden se indicó su disponibilidad en la página web de la Consejería de Medio Ambiente— y estimado en instancia. Recurrída la sentencia en casación, la cuestión de interés casacional según el auto de admisión era determinar: "*la naturaleza que presentan y debe atribuirse a los Planes de Gestión de las ZEC, cuestión fundamental en orden a determinar su régimen de impugnación así como en orden a la obligatoriedad de su publicación o no en Diario Oficial correspondiente*", señalando como preceptos objeto de interpretación los art. 43.3 y 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en conexión con el art. 31.

La *posición* de la Letrada de la Junta de Andalucía en el recurso de casación fue que en la regulación de las medidas de conservación de la Red Natura 2000 (art. 46 de la Ley de Patrimonio Natural) se distingue entre planes e instrumentos de gestión y medidas normativas, administrativas y contractuales, estableciendo un contenido mínimo de los planes que no comporta la necesidad de que incluyan normas de obligado cumplimiento. En consecuencia, sería legal un plan de gestión como herramienta que orienta la gestión de la ZEC, *sin necesidad de otorgarle carácter normativo*. Por tanto, son diferentes el régimen de los «planes de gestión ZEC» y el de los instrumentos de planificación de los Espacios Naturales (Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión). Sería erróneo identificarlos con los PRUG, con los que tienen una diferencia fundamental: en los planes de gestión de ZEC solo se exige que se incluyan los objetivos de

¹⁵ A propósito de la anulación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, por Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 20 septiembre 2012, Recurso de Casación núm. 5349/2010, ECLI:ES:TS:2012:6144, ponente Rafael Fernández Valverde.

¹⁶ Orden de 11 de mayo de 2015, por la que se aprueban el Plan de Gestión de la ZEC Sierras de Gádor y Énix (ES6110008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra del Alto de Almagro (ES6110011), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Almagrera, de los Pinos y el Aguilón (ES6110012), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Lájara (ES6120013), el Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardeña y Montoro (ES6130005), Guadalmellato (ES6130006) y Guadiato-Bembézar (ES6130007), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Loja (ES6140008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Bermeja y Real (ES6170010), Sierra Blanca (ES6170011) y Valle del Río Genal (ES6170016), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Camarolos (ES6170012) y el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Blanquilla (ES6170032).

conservación y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable, mientras que los PRUG han de incluir normas generales de uso y gestión del parque. Como conclusión, sería un error atribuir a los Planes de Gestión carácter normativo.

Como punto de partida, el Tribunal Supremo se apoya en el tenor literal del art. 46 para afirmar de los planes de gestión ZEC que «no se trata de previsiones programáticas o de orientación a la gestión preventiva y activa mediante el diálogo y concertación, como se mantiene por la Administración recurrente, sino de hacer efectiva la protección exigida en razón de la declaración de la ZEC». Por otra parte, desde una interpretación sistemática «cabe tomar en consideración las demás normas que regulan los espacios protegidos, por ello no resulta injustificada la remisión de la Sala de instancia a los Planes Rectores de Uso y Gestión relativos a los Parques». Y los PRUG tienen naturaleza normativa:

“Sobre la naturaleza de estos PRUG, que ha de entenderse compartida por los Planes de Gestión de las ZEC, por su contenido y alcance, se ha pronunciado esta Sala en otras ocasiones, como es el caso de la sentencia de 20 de septiembre de 2012 (rec. 5349/10), cuando, partiendo de su naturaleza normativa, precisa que no tienen el carácter de reglamento ejecutivo ...”

Se rechaza finalmente la afirmación de la Administración autonómica de que el contenido del concreto Plan recurrido no es el propio de una norma jurídica, *tanto por irrelevante como por inexacta* (fundamento tercero, énfasis añadido):

“... mantener que los planes de gestión en cuestión no tienen carácter normativo, planteamiento que tampoco puede acogerse desde la alegación de que, en el caso de los planes controvertidos que se aprueban por la Orden impugnada, sus previsiones se orientan a la gestión preventiva y gestión activa mediante el diálogo y concertación con todos los agentes del territorio, la adopción de catálogos de buenas prácticas y el establecimiento de manuales de gestión, el reforzamiento de la participación y la colaboración de entidades de conservación mediante instrumentos de custodia del territorio y que no establece determinaciones de obligado cumplimiento, pues, además de que ha de estarse a la naturaleza que resulta de su configuración legal atendiendo a las previsiones de la normativa comunitaria e interna, que no puede sustituirse por la aplicación concreta que de tales normas se plasme en cada caso, basta ver el contenido de los mismos y en concreto el que es objeto de este recurso, Anexo V, Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardeña y Montoro (ES6130005), Guadalmellato (ES6130006) y Guadiato-Bembézar (ES6130007), para apreciar que, como se indica en su apartado 1.2, el Plan establece las prioridades de conservación, así como los objetivos, criterios y medidas para garantizar el mantenimiento o restablecimiento de un grado de conservación de hábitats y poblaciones de interés comunitario; que durante su vigencia el

plan podrá ser sometido a modificación en los términos que regula (1.3); y que se establece un sistema de seguimiento de la ejecución, mediante informes anuales de actividades y resultados y otros informes intermedios de evaluación (1.4); de manera que se trata del establecimiento de objetivos, medidas y criterios de actuación ejecutivos, que, en cuanto se proyectan sobre los correspondientes espacios ZEC, afectan a quienes tienen titularidades e intereses en el ámbito de los mismos en los términos previstos y objeto de regulación en el Plan”.

Por otra parte, como señala también el Tribunal Supremo (fto. cuarto), el deber de publicación en el correspondiente boletín oficial no deriva únicamente de la regla general aplicable a las normas, sino que es objeto de previsión específica en el art. 52.1 de la Ley de patrimonio natural y, todavía más específica, en las «Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 en España»¹⁷ –conforme a las cuales se elaboró el Plan recurrido según su apartado 1.2- que establecen que los instrumentos de gestión deben ser sometidos a un procedimiento de aprobación formal que culmina con su publicación en el correspondiente Boletín o Diario Oficial (apartado de aprobación, B.1).

Subsidiariamente, la Administración aducía que la omisión de publicación formal del plan de gestión no sería causa de nulidad, sino de ineficacia. Pero el argumento de la Administración es irrelevante, según el Tribunal Supremo, porque lo anulado no fue el Plan, sino la Orden estableciendo un mecanismo erróneo de publicación.

2. ¿RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR PRESERVAR LA BIODIVERSIDAD? PROTECCIÓN DEL LOBO Y COSTES DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

La asunción de los costes –inevitables- de la protección ambiental es clave. No sólo desde por una cuestión de justicia material, sino de la eficacia de la protección, especialmente en el campo de la biodiversidad.

Al amparo de una cierta debilidad del derecho de propiedad en el ordenamiento constitucional español¹⁸ –y en alguna medida, de la a veces

¹⁷ «Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 en España», aprobadas por Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (reunión de 13 de julio de 2011) y publicadas por Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (BOE núm. 244, 10 de octubre de 2011), conforme a las cuales se elaboró el Plan recurrido, según su apartado 1.2.

¹⁸ Con relación a la legislación urbanística, pero conclusiones extrapolables a la ambiental, vid. AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2011): “Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria. O la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la

escasa protección de la libertad de empresa-, en muchos casos esos costes han podido hacerse recaer sobre propietarios o titulares de actividades económicas, incluso sin ayudas públicas, mientras que en otros supuestos han sido asumidos por los presupuestos de las Administraciones públicas, en ocasiones mediante ayudas públicas, pero fundamentalmente a través de la responsabilidad patrimonial. La cuestión se ha planteado a menudo a propósito de las limitaciones del derecho de propiedad derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos, pero no es éste el único ámbito en el que se suscita la cuestión¹⁹.

El dilema sobre quien deba soportar en cada caso esos es respondida para el caso del lobo por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 2 de diciembre de 2019²⁰, y reiterada en la Sentencia de 11 de febrero de 2020²¹. Ante los daños producidos por una manada de lobos, especie protegida al sur del Duero, las alternativas eran su asunción parcial por los ganaderos –que ya habían recibido en ambos casos una compensación parcial mediante ayudas públicas- o por la Administración de la Comunidad de Madrid, en cuyo territorio se hallaban ambas explotaciones.

propiedad privada”, Revista de Administración Pública núm. 185, pp. 9-47. La situación es quizá algo mejor a nivel europeo: vid. JIMÉNEZ HORWITZ, Margarita (2001): “La protección del derecho de propiedad en el marco del Convenio de Roma (Sobre la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2000, asunto ex-rey de Grecia y otros c. Grecia)”, Derecho Privado y Constitución núm. 15, pp. 239-264.

¹⁹ A modo de mero ejemplo, vid. GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2013): “[Jurisprudencia contencioso-administrativa: nuevos desarrollos en la protección del suelo no urbanizable y en la tutela cautelar](#)”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, pp. 267-310, pp. 302-304. La cuestión es recurrente, como en la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2019, ECLI: ES:TS:2019:1651, ponente Inés María Huerta Garicano. Recurso interpuesto por un particular frente al Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por el que se crea el Catálogo Nacional de Reservas Hidrológicas y se declaran 82 reservas naturales fluviales en cuencas hidrográficas intercomunitarias. En concreto, lo recurrido fue la inclusión del “Arroyo de la Tejuela” en la Reserva Natural Fluvial Gargáligas Alto en la Cuenca Hidrográfica del Guadiana. La parte recurrente invocó la vulneración de su derecho de propiedad, las insuficiencias científicas en el expediente – que parecen significativas, aunque la sentencia sea desestimatoria- y la responsabilidad patrimonial de la Administración, denegada porque está sin concretar el régimen aplicable y, por tanto, las limitaciones que sufrirá el uso de la finca, lo que deberá concretarse en el correspondiente Plan Hidrológico.

²⁰ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 1654/2019, de 2 de diciembre, Recurso de Casación núm. 141/2019, ECLI:ES:TS:2019:3819, ponente Octavio Juan Herrero Pina.

²¹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 171/2020 de 11 de febrero, Recurso de Casación núm. 147/2019, ECLI:ES:TS:2020:367, ponente Rafael Fernández Valverde.

2.1. LA INDEMNIZACIÓN DE LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR ANIMALES

La posibilidad de que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración a consecuencia de daños provocados por animales es escasa. En el caso de los daños causados por *animales domésticos* se aplicarán las disposiciones del art. 1905 del Código Civil²², que hace responsable a su propietario, regla indudablemente aplicable a las Administraciones públicas, pero de muy escasa virtualidad en el momento presente.

En el caso de una posible responsabilidad de la Administración derivada de daños provocados por *especies cinegéticas*, existe una previsión específica para el supuesto más habitual, que es el de accidentes de tráfico. De acuerdo con la disposición adicional séptima de la Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, el responsable de los daños ocasionados a personas o bienes por el atropello de especies cinegéticas en las vías públicas será *el conductor del vehículo*, aunque no se le podría reclamar el valor de los animales. Esta regla tiene dos excepciones:

La primera, cuando «el accidente de tráfico sea *consecuencia directa* de una acción de caza colectiva de una especie de caza mayor llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes», en cuyo caso la responsabilidad será del titular del aprovechamiento cinegético o del propietario del terreno. La introducción de la exigencia de «consecuencia directa» o de directa relación de causalidad comportó una modificación mayor del régimen aplicable, puesto que como se señala en la STS (Sala de lo civil) de 11 de febrero de 2016, fundamento tercero²³:

«la ya mencionada Sentencia de esta Sala de 22 de mayo de 2014 estableció un patrón de “diligencia rigurosa” en la conservación de los terrenos acotados, ante los riesgos y previsibles consecuencias que pueden provocar las piezas de caza mayor al cruzar la carretera, y los beneficios que se obtienen de la actividad cinegética. Conviene señalar, no obstante, que esa doctrina ha dejado de ser aplicable tras la modificación de la disposición adicional novena de la Ley de Seguridad Vial efectuada por la Ley 6/2014, de 7 de abril».

²² «El poseedor de un animal, o el que se sirve de él, es responsable de los perjuicios que causare, aunque se le escape o extravíe. Sólo cesará esta responsabilidad en el caso de que el daño proviniera de fuerza mayor o de culpa del que lo hubiese sufrido».

²³ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 50/2016 de 11 de febrero, Recurso de Casación núm. 67/2014, ECLI:ES:TS:2016:436, ponente Ángel Fernando Pantaleón Prieto.

La segunda, la posible responsabilidad de la Administración pública titular de la vía:

«También podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produzca el accidente como consecuencia de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o por no disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos».

El texto legal vigente de 2014²⁴, reemplazó al anterior, de 2005²⁵. Las diferencias, en primer lugar, que conforme al texto vigente de 2005 hasta 2014 la responsabilidad de los titulares de aprovechamientos cinegéticos o de los propietarios podía ser, además de consecuencia directa de la acción de cazar, originada por «una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado». Previsión interpretable como una aplicación concreta de la regla general contenida en el art. 1906 del Código Civil²⁶. La reserva del derecho de cazar a favor de una persona o grupo, por motivos recreativos o comerciales, era en sí misma una fuente de responsabilidad, ya no. Segundo, el titular de la vía pública –la Administración competente– podía ser responsable, genéricamente, «como consecuencia de su responsabilidad en el estado de conservación de la misma y en su señalización». En consecuencia, en 2014 se restringieron los supuestos en que el conductor accidentado puede no ser responsable.

En la Sentencia 112/2018, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional matizó el alcance del precepto vigente, estableciendo que *no puede* interpretarse como una exclusión general de la responsabilidad patrimonial de la Administración que tendría *como única excepción posible la que aparece expresamente en el texto legal*. Este pronunciamiento tuvo su origen en una reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños sufridos por un vehículo debido al atropello de un ciervo. En la reclamación presentada se ponía de relieve que los dos polígonos adyacentes al lugar del accidente formaban parte de la «Reserva Regional Cameros-Demanda», de titularidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, destinados al aprovechamiento cinegético de caza mayor, concretamente a la caza de ciervos. En el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Logroño de 15 de diciembre de 2017,

²⁴ Procede de la disposición adicional novena del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en la redacción dada por la Ley 6/2014, de 7 de abril.

²⁵ Introducido por la «Ley 7/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial»

²⁶ «El propietario de una heredad de caza responderá del daño causado por ésta en las fincas vecinas, cuando no haya hecho lo necesario para impedir su multiplicación o cuando haya dificultado la acción de los dueños de dichas fincas para perseguirla».

por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad, se expuso que el objeto del litigio era una reclamación contra la Comunidad Autónoma como titular de los polígonos de caza, en los que «presta un servicio público en materia de conservación de la fauna silvestre, al regular el ejercicio de la caza, preservando determinadas especies de animales para evitar su desaparición». Por ello, los daños ocasionados por el accidente entrarían en el ámbito de la «responsabilidad objetiva» de la Administración «en tanto en cuanto viene prestando un servicio público a través de dichas Reservas Regionales de Caza». Añadía que la responsabilidad de la Administración titular del aprovechamiento también podría derivar de la aplicación analógica de los artículos 1905 y 1906 del Código civil, es decir, de una responsabilidad civil por riesgo respecto de los daños causados por animales extraviados y de los producidos a las fincas colindantes a una heredad de caza. En el fundamento sexto de su sentencia, el Tribunal Constitucional impone una interpretación correctora del texto legal cuestionado (énfasis añadido):

«Bajo esta interpretación, la voluntad del legislador de 2014 habría sido únicamente la de excluir planteamientos hermenéuticos voluntaristas, tendentes a objetivar la culpa del titular de los terrenos, que eludieran la recta aplicación de los criterios generales de responsabilidad establecidos en el ordenamiento jurídico.

Coincidimos en este extremo con el criterio de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (ej. STS 50/2016, de 11 de febrero, FJ 2), que señala que la norma cuestionada excluye las presunciones de culpa o de imputación objetiva a la misma del evento dañoso, en contra del titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, del titular de los terrenos, amén de no tener tampoco que calificar «como culpa la omisión de medidas para impedir la irrupción de las piezas de caza en las vías públicas que, atendidas las circunstancias del caso concreto, eran imposibles de adoptar, o cuyo coste de implantación, incluido el de sus potenciales efectos perjudiciales sobre la fauna cinegética (pensamos en el cercado o vallado perimetral del coto en su linde o lindes con vías públicas), supere su previsible beneficio en la evitación del tipo de accidentes de que se trata».

Bajo esta comprensión del precepto cuestionado, una vez excluida la concurrencia del supuesto de responsabilidad expresamente previsto en el párrafo segundo de la disposición (acción de caza mayor), el órgano judicial actuante debe aún examinar el supuesto de hecho que se le plantea, de acuerdo con las *reglas generales de la responsabilidad patrimonial que sean aplicables*. Y, en un caso como el presente, en el que existe una actividad administrativa o de servicio público, tales reglas generales son las contenidas en los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992, en vigor al tiempo de los hechos (arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015).

Por todo ello, hemos de llegar a la conclusión de que, en un supuesto como el ahora planteado, en el que existe una actividad de titularidad administrativa o servicio público, la disposición adicional novena (actual disposición adicional séptima) de la Ley de tráfico **sólo resulta compatible con el régimen de responsabilidad patrimonial** de la Administración previsto en el artículo 106.2 CE, **si se interpreta en el sentido de que, no existiendo acción de caza mayor, aún pueda determinarse la posible responsabilidad patrimonial de la Administración acudiendo a cualquier título de imputación legalmente idóneo para fundar la misma, sin declarar automáticamente la responsabilidad del conductor».**

En consecuencia, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional la existencia de una regulación especial –como la contenida en la legislación de tráfico- no excluye la aplicación de las normas generales de responsabilidad de las Administraciones públicas, sino que se añade a las mismas,²⁷ dato que

²⁷ La cuestión de los daños producidos por especies cinegéticas, en el caso concreto a los cultivos, ha sido objeto de la STC 79/2019, de 5 de junio, extensamente comentada en esta edición del *Observatorio de Políticas Ambientales* en VALENCIA MARTÍN, Germán: "Jurisprudencia constitucional: la Ley catalana del cambio climático", concretamente en su apartado 4, dedicado precisamente a "Daños a cultivos por especies cinegéticas procedentes de zonas de seguridad (STC 79/2019)". Las zonas de seguridad a que se alude son las zonas de dominio público y protección de las infraestructuras viales y el conflicto surge a partir de la prohibición de cazar en tales zonas, lo que produce la proliferación a su amparo de especies como jabalíes o conejos, especialmente estos últimos. Ante una regulación de la Comunidad de Castilla-La Mancha que impone a la Administración titular de la infraestructura la adopción de medidas para el control de tales especies, previendo la responsabilidad patrimonial en caso contrario (art. 8 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha, llevada a cabo por medio de la Ley 2/2018, de 15 de marzo: "La responsabilidad de la indemnización por los daños agrícolas, forestales o ganaderos producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad motivadas por la existencia de autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas, será del titular de la infraestructura. Dicho titular será, además, el responsable de controlar en la zona de seguridad las especies cinegéticas que provoquen este tipo de daños").

El Tribunal Constitucional señala que la competencia exclusiva del Estado sobre el "sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas" (art. 149.1.18 CE) es compatible con la regulación por los legisladores autonómicos de supuestos específicos de responsabilidad en materias de su competencia, si son conformes con las reglas generales del sistema (FJ 6). La interpretación conjunta de precepto impugnado con el art. 32 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, lleva a considerar como título de imputación el incumplimiento de los deberes de control impuestos al titular de la infraestructura. En consecuencia, la regulación es plenamente válida para las infraestructuras autonómicas o locales, pero no puede serlo, por motivos competenciales, para las de titularidad estatal: en interpretación del Tribunal Constitucional estamos ante una "imposición de obligaciones que afectan al normal funcionamiento de las referidas infraestructuras y que ha sido establecida por la comunidad autónoma sin haber tenido en cuenta los intereses en presencia, por lo que se condiciona el ejercicio de la competencia estatal lo que no es acorde con el régimen de distribución de competencias"(FJ 7).

forzosamente ha tenido que ser tenido en cuenta en la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2019, así como en la confirmación de su doctrina por la Sentencia de 11 de febrero de 2020, aunque no cite la sentencia del Constitucional, bien es cierto que aquella referida a animales cinegéticos y estas otras a animales protegidos.

2.2. LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR DEPREDADORES CUBIERTOS POR UN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN

La cuestión jurídica que subyace a la Sentencia de 2 de diciembre de 2019 es la interpretación del artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en la redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, o en otros términos, «la interpretación que haya de darse al inciso “excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica” que se prevé como excepción al régimen general contenido en el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad -en la redacción dada al citado precepto por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre– y que dispone que no cabe atribuir responsabilidad a las Administraciones públicas por los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre». Efectivamente, la Ley 33/2015 modificó el artículo 52, que pasó a ser el artículo 54, estableciendo que las Administraciones públicas no serán responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, salvo en los supuestos establecidos en la «normativa sectorial específica» (art. 54.6):

«Sin perjuicio de los pagos compensatorios que en su caso pudieren establecerse por razones de conservación, con carácter general, las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica».

Las interpretaciones posibles del precepto son dos.

Conforme a la más restrictiva, haría falta una previsión normativa específica para que una Administración pública pueda ser considerada responsable de daños provocados por animales silvestres. Es el caso, por poner un ejemplo, del Principado de Asturias, en cuya normativa se prevé la indemnización a los particulares por los daños que puedan provocar los osos

No obstante, como señala VALENCIA MARTÍN en el comentario citado, en alguna ocasión la jurisdicción contencioso-administrativa ha declarado la responsabilidad por los daños de la Administración General del Estado en aplicación del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de noviembre de 2017, recurso núm. 87/2017).

pardos²⁸. En otros términos, de acuerdo con esta interpretación se habría introducido un *deber jurídico general de soportar* los daños causados por los animales silvestres, que no tendrían carácter antijurídico. Esta regla general sólo tendría las *excepciones expresamente previstas por una norma jurídica*. En consecuencia, la asunción de determinados daños por el erario público sería una decisión que correspondería en exclusiva al legislador.

La otra interpretación posible es entender que, si bien las Administraciones públicas no responderán por los daños causados por los animales silvestres en general, en aplicación del régimen general de responsabilidad sí lo harán en determinados casos, entre ellos la existencia de un régimen de protección de una determinada especie. Es decir, existe una prohibición general de «dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres», pero dicha regla general es susceptible de excepciones en «supuestos con regulación específica, en especial en la legislación de montes, caza, agricultura, sanidad y salud públicas, pesca continental y pesca marítima, o en los supuestos regulados por la Administración General del Estado o las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, para su explotación» (art. 54.5). En dos supuestos estas excepciones no son posibles: las «Especies silvestres en régimen de protección especial» (art. 56) y las «Especies amenazadas» (art. 58). En ambos casos, el régimen especial de protección de una especie sería suficiente para producir la responsabilidad patrimonial de la Administración.

2.3. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DEL LOBO

De acuerdo con la clasificación de la «International Union for Conservation of Nature» (IUCN) el lobo ibérico (*canis lupus signatus*) es especie «vulnerable» (VU) en España y «en peligro» (EN) en Portugal. Se distribuye principalmente por Castilla y León, Galicia, Cantabria y Asturias, con presencia residual en zonas montañosas de las regiones limítrofes, más una

²⁸ Por medio de la Disposición adicional única del Decreto 9/2002, de 24 de enero, por el que se revisa el Plan de Recuperación del Oso Pardo (*Ursus arctos*) en el Principado de Asturias, se dio una nueva redacción al anexo del Decreto 21/91, de 20 de febrero, por el que se regulan las indemnizaciones por daños ocasionados por el oso, que queda como sigue:

"El oso pardo es símbolo de la vida silvestre amenazada de la Europa occidental, siendo el Principado de Asturias una de las pocas regiones privilegiadas que aún cuenta con su presencia.

El oso puede causar esporádicamente daños a la ganadería y a la agricultura.

Porque su conservación no debe recaer en los agricultores y ganaderos, el Principado de Asturias ha previsto un sistema de indemnizaciones, incrementando la tasación de los daños en un 20%.

El oso forma parte del patrimonio natural y cultural de Asturias, conservarlo es tarea de todos".

pequeña población aislada en Andalucía. Existen indicios de presencia en Cataluña y Aragón, pero se trataría de otra subespecie europea –*canis lupus italicus*– que habría llegado a través de Francia.

En la «Estrategia» de conservación de 2006 se calculaba que el valor del ganado depredado por lobos en España podía sobrepasar el millón de euros anual, especialmente en áreas de ganadería extensiva. En la Cordillera Cantábrica se estimaban unos daños por cada lobo de entre 1.200 y 1.500 euros anuales, mientras que en la llanura castellana la cifra sería de unos 210 euros²⁹. En este documento se destacaba que la previsión de compensaciones a los ganaderos es un elemento relevante para aumentar la tolerancia hacia el lobo. De entre los mecanismos posibles, la responsabilidad patrimonial de la Administración se considera un procedimiento “lento” que no responde a la “condición de agilidad que requieren estas situaciones”. Se propone un procedimiento abreviado ya que la “rapidez en el pago de los daños a los damnificados tiene una importancia capital”. Otros métodos utilizados son las “subvenciones directas”, aunque se señala la complejidad de su gestión, debiéndose en todo caso mejorar la agilidad administrativa, los “seguros agrarios y subvención de franquicias”, el sistema más caro pero más ágil administrativamente o las “ayudas a los ganaderos”, beneficiando especialmente a aquellos que protejan adecuadamente al ganado³⁰.

Desde el momento de la elaboración de ese estudio, la situación parece haber evolucionado rápidamente, multiplicándose el número de lobos y, en consecuencia, de ataques al ganado, especialmente en Castilla y León, Galicia y Asturias, llegando a crear un problema social, no meramente económico³¹. Sólo en Castilla y León los ataques de lobo al ganado pasaron de 400 en 2007 a 1800 en 2011, con daños estimados en 1,5 millones de euros³². La expansión del lobo, que está volviendo a colonizar territorios de los que estaba ausente desde hace cincuenta o sesenta años, le llevaría a hacerse presente de manera estable en la vertiente madrileña de la Sierra de Guadarrama ya en 2013, aunque ya se habían producido ataques esporádicos de lobos desde 2003 en Somosierra³³.

²⁹ DIRECCIÓN GENERAL PARA LA BIODIVERSIDAD (2006): [Estrategia para la Conservación y la Gestión del Lobo \(Canis lupus\) en España](#), Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, p. 19.

³⁰ DIRECCIÓN GENERAL PARA LA BIODIVERSIDAD (2006): p. 21

³¹ SERENO, Eva (2017): “[Los ataques de lobo a la ganadería se intensifican: más de 7.500 animales muertos](#)”, El Economista de 30 de enero de 2017.

³² MÉNDEZ, Rafael (2012): “[Bruselas frena el intento de Cañete de ampliar la caza del lobo ibérico](#)”, Diario El País de 25 de marzo de 2012.

³³ SÁNCHEZ, Esther (2013): “[El lobo vuelve a criar en Madrid](#)”, Diario El País de 26 de febrero de 2013,

El régimen jurídico del lobo en España está disperso en una pluralidad de normas, formando un entramado normativo de una cierta complejidad³⁴. El Convenio para la Conservación de la Vida Silvestre y el Medio Natural de Europa o Convenio de Berna, elaborado en el seno del Consejo de Europa, y firmado en Berna el 19 de septiembre de 1979, incluye al lobo en el Anexo II (“Especies de fauna estrictamente protegidas”). España ratificó este acuerdo en 1986³⁵, con la reserva de pasar al lobo del Anexo II (“Especies de fauna estrictamente protegidas”) al Anexo III (“Especies de fauna protegidas”). Sin embargo, cuando España incorporó la actualización de los anejos II y III del Convenio de Berna según la ampliación aprobada por el Comité Permanente, el lobo aparece en el anexo II³⁶.

En la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (o Directiva Hábitats) el lobo se cataloga como “Especie de Interés Comunitario”, apareciendo tanto en el Anexo II, que contiene el listado de «Especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación»³⁷, en el Anexo IV, que se refiere a «especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta» en función de zonas geográficas³⁸, como también en el anexo V, relativo a especies de interés comunitario “cuya recogida de la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión”, también en función de determinadas zonas geográficas³⁹. En consecuencia, *al sur del Duero el lobo es una especie de protección estricta*, para la que deben designarse zonas especiales de conservación, mientras que *al norte del Duero es susceptible de explotación*, pudiendo adoptarse para ello medidas de gestión.

³⁴ Una información muy completa al respecto puede encontrarse en la web de la “Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico” (ASCEL), en el apartado “[Estatus legal](#)”.

En la doctrina no son muy abundantes los tratamientos monográficos de esta cuestión. No obstante, vid. GARCÍA MARTÍN, Lidia (2017): «Régimen jurídico para la protección del lobo ibérico», Revista Aranzadi de derecho ambiental núm. 37, pp. 259-291.

³⁵ BOE núm. 235, de 1 de octubre de 1986.

³⁶ BOE núm. 136, de 7 de junio de 1988.

³⁷ «Canis lupus (respecto a las poblaciones españolas, solamente las del sur del Duero; respecto a las poblaciones griegas solamente las del sur del paralelo 39)»

³⁸ La referencia del Anexo IV es a «Canis lupus (poblaciones españolas al norte del Duero, poblaciones griegas al norte del paralelo 39, poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa no 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre la gestión del reno; poblaciones letonas, lituanas, estonias, polacas y eslovacas)».

³⁹ La mención literal contenida en el Anexo V es la siguiente: «Canis lupus (poblaciones españolas al norte del Duero, poblaciones griegas al norte del paralelo 39, poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa nº 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre la gestión del reno; poblaciones letonas, lituanas, estonias, polacas y eslovacas)»

En el ámbito interno, las poblaciones de lobos situadas al sur del Duero están incluidas en el «Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial», pero no en el «Catálogo Español de Especies Amenazadas»⁴⁰.

En el preámbulo de la «Orden TEC/596/2019, de 8 de abril, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas» se hace referencia específica al lobo:

«... de acuerdo con, el artículo 56.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que determina que el Ministerio para la Transición Ecológica llevará a cabo la inclusión de oficio cuando se trate de taxones protegidos en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea, y considerando los nuevos conocimientos sobre la distribución de la especie, procede la modificación del apartado «Población referida» del anejo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el caso del lobo (Canis lupus), con objeto de adecuarlo al anejo II y IV de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, así como al anejo V de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre. De este modo, quedan incluidas en el Listado todas las poblaciones de esta especie al sur del río Duero».

Efectivamente, el lobo aparece en el Artículo único, Tres, entre las «Especies que se mantienen en el Listado pero cuyas poblaciones referidas se modifican», siendo la referencia concreta actual a «Poblaciones al sur del Duero». Hasta 2019, desde la perspectiva del Derecho interno, de acuerdo con el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, en su redacción original, en el Anexo, que contiene la «Relación de Especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y en su caso, en el Catálogo Español de Especies Amenazadas», si bien la especie *canis lupus* estaba incluida, la

⁴⁰ Por medio del art. 56 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se creó el «Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial», dentro del cual está establecido el «Catálogo Español de Especies Amenazadas» (art. 58). El régimen de ambos instrumentos se desarrolló por medio del «Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas». Tanto uno como otro instrumento tienen carácter dinámico. De acuerdo con el art. 56.2, la inclusión, cambio de categoría o exclusión de taxones se hará en función de que la información técnica o científica así lo aconseje, de oficio por el Ministerio competente o a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, a iniciativa de cualquier comunidad autónoma. También los particulares pueden solicitarlo. En caso de taxones o poblaciones protegidas por normas de la Unión Europea o por instrumentos internacionales ratificados por España, la inclusión en el Listado se hará de oficio. En sentido similar lo previsto para la actualización el Catálogo en el art. 58.2.

aplicación de la locución legal “sur del Duero” se hacía en términos muy restrictivos, pues sólo aparecían como poblaciones de referencia a tales efectos las de «Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura». La gran diferencia estriba en el estatus de las manadas de Castilla y León situadas al sur del Duero, zona en la que la presencia del lobo era esporádica hasta los años 90, pero en la que se ha afianzado con una población creciente.

En contraste, en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad se utilizaba ya el Duero como referencia, lo que es lógico dado que se estaba incorporando al Derecho interno la Directiva Hábitats: los lobos del sur del Duero están en los anexos II –“especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación”- y en el V, relativo a “especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta”. Los lobos del norte del Duero están en el Anexo VI, que incorpora las “especies animales y vegetales de interés comunitario, cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión”. La previsión legal y su desarrollo reglamentario son más acordes en este momento.

En el estatus del lobo también incide la legislación autonómica. En determinadas regiones el lobo está cubierto por un régimen de protección, pero carece de planes de gestión o recuperación, al menos como instrumentos jurídicamente vinculantes: Andalucía⁴¹, Castilla-La Mancha⁴², Extremadura⁴³ o también País Vasco, donde recientemente ha cambiado el estatus jurídico del lobo⁴⁴, con consecuencias aún por concretar. En una mayoría de las comunidades autónomas la existencia del lobo no está contemplada en su normativa de conservación o se le considera extinguido,⁴⁵ en alguna otra está incluido entre las especies que pueden ser objeto de caza si se autoriza

⁴¹ Incluido, por remisión al listado nacional, en el Listado Andaluz de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, regulado por Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats.

⁴² «En Peligro de Extinción» de acuerdo con el anexo, categoría I, del Decreto 33/1998, de 5 de mayo de 1998, por el que se crea el Catálogo Regional de Especies Amenazadas en Castilla-La Mancha.

⁴³ “En Peligro de Extinción” según el Catálogo Regional de Especies Amenazadas, aprobado por el Decreto 57/2018, 5 de junio, instrumento previsto en el art. 59 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de los Espacios Protegidos de Extremadura.

⁴⁴ En virtud de la Orden de 2 de marzo de 2020, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se modifica el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre y Marina, y se incluye al lobo (*Canis lupus*) en la categoría de especie de «Interés Especial», que es la figura regional de menor protección.

⁴⁵ Serían los casos de Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia o Navarra. Entra también en esta categoría Madrid, aunque en esta Comunidad sí se han aprobado las bases reguladoras de ayudas para compensar daños del lobo a la ganadería.

expresamente⁴⁶ y, además, en algunos de casos se cuenta con planes de gestión específicos: Galicia⁴⁷ o Cantabria⁴⁸.

⁴⁶ En La Rioja el lobo es especie cinegética de acuerdo con lo previsto en el Decreto 17/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de La Rioja, art. 2.1, b). De acuerdo con la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja, art. 13: «1. La responsabilidad por los daños producidos por las especies cinegéticas en todo tipo de terrenos se determinará conforme a lo establecido en la legislación estatal, civil o administrativa, que resulte de aplicación. A estos efectos, se considerarán titulares de los derechos cinegéticos del terreno: a) En los terrenos cinegéticos, los titulares de los mismos conforme a lo establecido en el Capítulo I del Título III de esta Ley. b) En los terrenos no cinegéticos, los propietarios en el caso de cercados, vedados voluntarios y zonas no cinegéticas voluntarias, y la Comunidad Autónoma de La Rioja en los vedados no voluntarios y en las zonas no cinegéticas. Se considerarán vedados voluntarios y zonas no cinegéticas voluntarias aquellos que ostenten esta condición por iniciativa o voluntad expresa de sus propietarios. [...] 5. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados con motivo de *daños causados al ganado por especies cinegéticas cuya responsabilidad sea imputable a la Comunidad Autónoma de La Rioja* en los que se aprecie de forma inequívoca la existencia de relación de causalidad, se prescindirá del trámite de audiencia, siempre que se haya producido una participación del interesado en el procedimiento y este no haya mostrado su oposición a que la indemnización se fije en virtud de los precios aprobados en los Boletines de Estadística aprobados oficialmente por el Gobierno de La Rioja».

⁴⁷ En el Decreto 284/2001, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de caza de Galicia, el lobo aparece en el Anexo IV, relativo a la «Relación de especies cazables en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia». No obstante las órdenes anuales que establecen los periodos hábiles para la caza del lobo solo autorizan las batidas tras constatar la existencia de daños y con garantías de conservación para la población de lobos. Existe también un *Decreto 297/2008, de 30 de diciembre*, por el que se aprueba el Plan de gestión del lobo en Galicia. De acuerdo con el punto 2 de ese plan, «un alto porcentaje de las muertes de los lobos, alrededor del 20% durante el período 1999-2003, vienen producidas por acciones ilegales del ser humano, aunque probablemente este porcentaje sea mayor debido a la dificultad que existe para detectar los ejemplares muertos a causa de este tipo de mortalidad. De este porcentaje, los lobos muertos por envenenamiento representan un 6%, porcentaje que puede ser mucho mayor por esta circunstancia.

Respecto a otras causas de mortalidad que tienen un origen antrópico, hay que destacar las muertes producidas por atropello, las cuales suponen el 64% de las muertes de esta especie. Por el contrario, *las muertes de lobos producidas por la realización de batidas debidamente autorizadas son muy poco significativas*, alcanzando un total de tres lobos muertos por esta causa en el período 2004-2007». En el punto 21 se prevén ayudas a los ganaderos afectados por ataques de lobos, estableciéndose en el punto 21.3 que «Se establecerán unos criterios homogéneos y objetivos que serán aplicables a todos los casos de avisos de daños producidos por el ataque del lobo a fin de determinar si mataron a las reses o fueron consumidas una vez muertas, los causantes de los daños y si hay o no intento de fraude».

⁴⁸ El Plan de Gestión del Lobo en Cantabria se ha aprobado por Orden MED/5/2019, de 28 de marzo, de la Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación. Como se señala en el preámbulo: «En nuestra región, la especie se encuentra incluida en el anexo I de la Ley de Cantabria, 12/2006, de 17 de julio, de Caza, *considerada como especie cinegética*. Es

En Castilla y León la conflictividad judicial parece haber sido especialmente intensa. El lobo es especie cinegética también en esta región, ya que ha sido incluida como tal en el vigente anexo I «Especies cinegéticas», de acuerdo con el art. Único, Cinco, de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En esta comunidad se promulgó el Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León⁴⁹, en el que se contenía una previsión específica sobre el régimen de responsabilidad por los daños producidos por los lobos, distinguiendo por zonas, en función de que en una u otra el lobo pueda ser considerado especie cinegética o protegida. *Para este segundo caso se preveían «pagos compensatorios» por la Administración autonómica «incluyendo en el cálculo de los mismos tanto el daño emergente como el lucro cesante, y estableciendo los procedimientos y mecanismos necesarios para reducir al máximo posible los plazos de cobro»⁵⁰.* Al margen de los problemas

precisamente esta consideración la que ha determinado, hasta su modificación por la Ley de Cantabria 11/2018, de 21 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas, que la responsabilidad de *indemnización de los daños causados por el lobo recayese sobre el titular del terreno cinegético* en el que éstos se producían. [...] La citada modificación de la Ley de Caza crea la figura de los Planes de Gestión para especies cinegéticas que estén clasificadas como de "interés comunitario" por las normas antes aludidas lo que, recordemos, obliga a mantener sus población en un "estado de conservación favorable", e implica que la aplicación del Plan de Gestión pueda condicionar su aprovechamiento cinegético en cotos de caza, hasta el extremo de no permitirlo, por lo que no parece razonable que sus titulares tengan que hacerse cargo de los daños producidos por una especie que no pueden cazar. Por ello, la nueva norma contempla la subrogación por parte de la Administración Regional de la responsabilidad de los daños producidos por el lobo fuera de los terrenos cinegéticos en los que es titular, lo que en la práctica implica que, desde la entrada en vigor de este Plan de Gestión, los daños que produzca el lobo en toda Cantabria serán abonados por la Administración Regional, con independencia de la titularidad cinegética de los terrenos». Consecuentemente, en el art. 4 de la Orden citada, se establece que: «La Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria indemnizará los daños causados por la especie en todo el territorio regional, en los términos establecidos en el artículo 63 de la Ley de Cantabria 12/2006, de 17 de julio, de Caza».

En Cantabria se procede a la "extracción" selectiva de lobos, en función de los cupos establecidos anualmente, como el establecido mediante «Resolución por la que se establece el cupo de extracción de ejemplares de lobo (*Canis Lupus Signatus*) en la Comunidad Autónoma de Cantabria para la temporada 2019/2020», de la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático (BOC núm. 146, de 31 de julio de 2019). La resolución vigente fija el cupo en 28 lobos para ser cazados por particulares durante la temporada hábil cinegética y 6 lobos, por personal de la Administración regional en acciones de control por daños a la ganadería.

⁴⁹ Este plan vino a sustituir al anterior, aprobado por Decreto 28/2008, de 3 de abril.

⁵⁰ «Artículo 10. Responsabilidad y compensación de los daños a la ganadería

1. La responsabilidad por los daños causados por los lobos en la Zona 1, se determinará conforme a lo establecido en la norma en materia de caza.
2. Respecto a los daños causados por la especie en la Zona 2, por razones de conservación, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de

judiciales que ha encontrado este programa, tanto por la anulación judicial de los criterios de aprovechamiento cinegético del lobo al norte del Duero⁵¹, la anulación del propio plan⁵², como por la fijación por los Tribunales de Justicia

diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se realizarán pagos compensatorios por la Junta de Castilla y León, en la forma que se establezca mediante orden de la consejería competente en materia de medio ambiente, incluyendo en el cálculo de los mismos tanto el daño emergente como el lucro cesante, y estableciendo los procedimientos y mecanismos necesarios para reducir al máximo posible los plazos de cobro.

3. Además de lo expuesto anteriormente, dada la singularidad de la especie, su incidencia sobre las explotaciones ganaderas y la conflictividad social que genera, podrán desarrollarse mediante orden otras medidas para favorecer la existencia de mecanismos que coadyuven a reducir el conflicto social.

4. En ningún caso el resarcimiento de los daños ocasionados obtenido a través de los diferentes mecanismos existentes, podrá suponer un enriquecimiento injusto para el perjudicado».

⁵¹ La Resolución de 31 de julio de 2015 de la Dirección General del Medio Natural, por la que se aprueba el Plan de Aprovechamientos Comarcales del Lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para la temporada 2015/16 fue anulada por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 12 de febrero de 2018, ECLI: ES:TSJCL:2018:692, ponente Ana María Martínez Olalla, al entender que la anterior anulación parcial del Plan de Conservación y Gestión del Lobo privaba a la resolución de base legal. [Esta sentencia fue comentada](#) por Blasco Hedo, Eva (2018), Actualidad Jurídica Ambiental de 15 de mayo de 2018.

Debe recordarse que por Sentencia Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 17 de mayo de 2017, ECLI: ES:TSJCL:2017:2294, ponente María Encarnación Lucas Lucas, se había anulado el «Decreto 32/2015, de 30 de abril de la Junta de Castilla y León, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre». Esta sentencia anuló, entre otros extremos, los preceptos que declaraban al lobo especie cinegética (art. 13) y especie cazable en función de la orden anual de caza que dictara la Consejería competente (art. 14). [Sentencia comentada](#) en Blasco Hedo, Eva (2017), Actualidad Jurídica Ambiental de 26 de julio de 2017.

⁵² La anulación del Plan en su conjunto se produjo por Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Valladolid, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 49/2018, de 25 de enero de 2018, procedimiento ordinario 643/2016, recurso contencioso-administrativo núm. 643/2016, ECLI: ES:TSJCL:2018:323, ponente Felipe Fresneda Plaza. El recurso contra el plan fue presentado por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico. [Esta sentencia fue comentada](#) en BLASCO HEDO, Eva (2018), Actualidad Jurídica Ambiental de 8 de mayo de 2018.

La sentencia fundamenta la declaración de nulidad en la inexistencia o insuficiencia del informe del Comité Técnico de Seguimiento del Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León y de la preceptiva memoria económica exigida por el art. 75.2, c) de la Ley 3/2002, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En términos más amplios, de acuerdo con el fundamento octavo, el motivo de la anulación sería la falta de sustento técnico del plan: «En el expediente

de indemnizaciones superiores a las determinadas por la Administración, todo ello enmarcado en la compleja controversia jurídica en curso sobre el conjunto de la regulación de la caza en Castilla y León, es relevante que se incorporaba al Plan de gestión del lobo una expresa asunción de los daños en determinadas circunstancias, invocando para ello el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

administrativo que obra en los presentes autos *no consta una motivación técnica suficiente y previa* que justifique el contenido del Decreto 14/2016; *no constan informes técnicos o científicos independientes* que avalen y aconsejen el establecimiento de las medidas de control y aprovechamiento cinegético que se disponen en dicho Decreto; *tampoco constan estudios previos, serios y rigurosos de su incidencia en el medio natural*. Asimismo, *tampoco consta en qué han consistido los seguimientos de manadas* llevados a cabo a los que alude el Decreto; *no existe una previa comprobación de las poblaciones*, ni siquiera se hace referencia a un estudio previo de su incidencia en la especie. Tampoco consta en el expediente un diagnóstico de la población o censo de ésta, pese a las múltiples referencias que a ellos se realizan en la disposición impugnada". Por Auto del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2018, recurso núm. 2695/2018, ECLI:ES:TS:2018:13551A, se inadmitió el recurso de casación contra la sentencia de instancia. En este ámbito ha tenido también incidencia la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª, de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 229/2018, de 7 de marzo de 2018, ECLI:TSJCL:2018:921, ponente Luis Miguel Blanco Domínguez, que resolvió la impugnación de la Orden FYM/609/2016, de 28 de junio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza dictada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y de forma indirecta el Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprobó el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León. La demanda se estimó con base en diversos motivos: la normativa reguladora del Consejo Regional de Medio Ambiente, que debía informar preceptivamente la Orden de veda había sido anulada por el propio TSJ. Además el TSJ trae también a colación la anulación parcial del Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre, dado que en la Orden impugnada se considera especies cazables en Castilla y León todas las contempladas en el artículo 13 del Decreto, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 14, y ambos artículos fueron anulados por la Sentencia de 17 de mayo de 2017 (procedimiento ordinario 615/2015). El TSJ señala en la Sentencia de 7 de marzo de 2018, fundamento séptimo, lo siguiente: «Por lo tanto, y este es el argumento que para nosotros es decisivo, la declaración de especies cinegéticas que hace el artículo 13 del Decreto 32/2015 es contraria a derecho porque para ello es necesario que, en atención a sus niveles poblacionales, distribución geográfica e índice de reproductividad, las mismas puedan ser objeto de caza.

Y esta exigencia, que dimana del artículo 7 de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres, no aparece cumplida por no obrar en el expediente administrativo los informes técnicos precisos y actualizados [...]

Tampoco cabe alegar que las memorias anuales de capturas son públicas, ya que lo que interesa no son tanto los datos en sí mismos, sino las conclusiones que de ellos cabe extraer para, en función de ellos y de cuantos informes sean necesarios, se dé cumplimiento a la exigencia contenida en el artículo 7 de la DAS». La nulidad parcial del Decreto acarrea la nulidad parcial de la Orden impugnada.

En cambio, en Asturias el lobo no sólo no es especie cinegética, sino que existe un plan específico, concretamente el «II Plan de gestión del lobo», aprobado por Decreto 23/2015, de 25 de marzo. En ese documento se destaca como elemento relevante la *asunción de las indemnizaciones por la Administración regional*⁵³. En la Directriz 4, 2, se refiere a la agilización de los procedimientos de reconocimiento de indemnizaciones, con el objetivo de establecerlos en un máximo de 45 días (e) y a la utilización de la política de indemnizaciones como instrumento de conservación (g):

«Hacer de la política de indemnización por daños uno de los principales instrumentos para la gestión de la especie, propiciando valoraciones adecuadas y favoreciendo la participación de las organizaciones profesionales agrarias en los procedimientos establecidos al efecto. En ese sentido, cuando los daños se produzcan dentro de los espacios naturales integrados en la red regional de espacios naturales Protegidos y ya declarados, además de la indemnización se aplicará una prima del 10%»⁵⁴.

⁵³ De acuerdo con el punto 3, in fine, de dicho plan: «en algunas zonas del occidente las presas silvestres, sobre todo corzo y jabalí, constituyen más de las tres cuartas partes de la dieta. En otras zonas es el ganado doméstico, sobre todo el equino, el que constituye la parte principal de la alimentación. La Administración del Principado de Asturias abona, en los términos establecidos en la Ley 2/1989, a los titulares de las explotaciones agrarias los daños producidos por el lobo. De los expedientes indemnizatorios tramitados se deduce que la incidencia de los daños atribuidos a la especie en los últimos años se traduce en unas 3.000 cabezas de ganado/año muertas, lo que supone una cuantía que se sitúa en torno a 1.000.000 euros/año en indemnizaciones. En todo caso, los daños imputados al lobo en los expedientes de indemnización nunca han alcanzado el 1% del censo ganadero regional, el número de explotaciones afectadas se ha situado en una media del 5% en los últimos años y el importe de los daños es inferior al 0,4% de la renta agraria regional».

⁵⁴ El Plan de gestión asturiano fue objeto de impugnación por una asociación ecologista ("Lobo Marley, ciudadanos por el lobo y el medio rural"), alegando además de motivos formales, que el Plan de Gestión impugnado incumpliría el Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa de 19 de septiembre de 1979 y la Directiva Hábitats, al no constar informes que acrediten que la población del lobo se encuentre fuera de peligro o que las medidas de conservación no vayan en detrimento de la población de lobos, pero el Tribunal Superior de Justicia desestimó el recurso al estimar que el Plan responde a la exigencia de conciliación eficaz de la protección de la especie con los intereses de los ganaderos, citando un Informe patrocinado por la Comisión Europea que acredita el crecimiento de la población del lobo al norte del río Duero desde los años sesenta del siglo pasado [Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del TSJ de Asturias de 3 de abril de 2017, ECLI:ES:TSJAS:2017:923, ponente Julio Luis Gallego Otero. [Comentada en LÓPEZ PÉREZ, Fernando \(2017\), Actualidad Jurídica Ambiental de 29 de junio de 2017.](#)

Aualmente se aprueba un programa de actuaciones. Es el caso de la Resolución de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos del Principado de Asturias de 21 de diciembre de 2015, por el que se aprobó el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2015-2016. Una de las medidas más polémicas es la concreción de los cupos de

Como se ha señalado, en la Comunidad de Madrid, en cuyo territorio se produjeron los ataques de lobos que dieron lugar a las sentencias comentadas, no existen previsiones específicas en la normativa ambiental, pero sí ayudas para compensar parcialmente las consecuencias de los ataques a la ganadería: en este sentido la «Orden de la Consejería de Medio Ambiente 3041/2011, de 13 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de poblaciones de lobos y perros asilvestrados de la Comunidad de Madrid y se aprueba la convocatoria para 2011». En su preámbulo se afirma que «las poblaciones de la especie amenazada de lobo ibérico (*Canis lupus signatus*)» deben coexistir «con el normal desarrollo de la actividad ganadera», por lo que se «ha considerado oportuno el establecimiento de un régimen de ayudas orientado a paliar los daños económicos ocasionados a los ganaderos por ataques de estos animales»⁵⁵. Los ganadores que opten a estas ayudas deben tener las

extracción estimados para cada zona de gestión de presencia habitual del lobo y para el conjunto de la esporádica, que permite abatir –pese a no tratarse de una especie cinegética- hasta 45 ejemplares, cifra que se repite en sucesivos programas anuales de actuaciones de control del lobo.

Ese concreto Programa Anual fue recurrido por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) alegando, además de motivos formales, el incumplimiento de la Ley 42/2007 y de la Directiva Hábitats. No obstante, el TSJ consideró suficientemente razonada en el procedimiento administrativo el número previsto de ejemplares a abatir [Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del TSJ de Asturias de 12 de junio de 2017, ECLI:ES:TSJAS:2017:2015, ponente Luis Querol Carceller. [Comentada en LÓPEZ PÉREZ, Fernando \(2017\), Actualidad Jurídica Ambiental de 27 de septiembre de 2017.](#)

⁵⁵ Tras su elevación por el art. 5 de la Orden 1624/2016, de 30 de agosto, en el art. 5, cuantía de las ayudas, se prevé lo siguiente: «Los importes máximos por siniestro de las ayudas para la franquicia establecida en las pólizas de seguros suscritas por el titular de la explotación serán:

- a) 500 euros para ganado ovino y caprino.
- b) 1.000 euros para ganado bovino y equino.

Los importes máximos en concepto de lucro cesante y daños indirectos ocasionados por lobos, perros asilvestrados o buitres en la Comunidad de Madrid serán:

a) Ovino y caprino:

- 60 euros para animales menores de 6 meses.
- 120 euros para animales mayores de 6 meses y menores de 7 años, excepto en carneros que será de 220 euros.
- 30 euros para animales mayores de 7 años.

b) Bovino:

- 450 euros para animales menores de 6 meses.
- 800 euros para animales mayores de 6 meses y menores de 12 meses.
- 1.200 euros para animales de 1 a 10 años.
- 600 euros para animales mayores de 10 años.

c) Equino:

- 250 euros para animales menores de 36 meses.
- 500 euros para animales mayores de 36 meses.

explotaciones en la Comunidad de Madrid, estar al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social y presentar «los cadáveres de los animales u otras evidencias» ante los agentes forestales en un plazo máximo de 48 horas desde que se produjo el ataque.

2.4. CONCLUSIÓN: LA PROTECCIÓN DE UNA ESPECIE ANIMAL ES CAUSA DE IMPUTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL A LA ADMINISTRACIÓN

De acuerdo con el Derecho español, los animales silvestres tienen un estatus jurídico que supone la prohibición de darles muerte, dañarles, molestarles o inquietarles intencionadamente, con las excepciones establecidas en normas específicas en caso de especies no protegidas (art. 54.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). Esa regulación general lleva aparejado un deber jurídico de soportar, sin indemnización con cargo a las Administraciones públicas, los daños que puedan producirse, a salvo supuestos específicos, como la regulación de los accidentes de tráfico producidos por tales animales, cuando pese a su reiteración haya insuficiencias en la señalización o mantenimiento de una vía pública. No obstante, la decisión de establecer un régimen de protección específico comportará una excepción a ese deber jurídico de soportar, como se señala en la Sentencia de 2 de diciembre de 2019, fundamento tercero:

«... dando respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión, la excepción a la regla general establecida en el art. 54.6, que examinamos, no responde a una previsión expresa y completa que atribuya responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre, como mantiene la recurrente, sino a la existencia de una normativa sectorial por la que se sujeta de manera específica a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar».

En el caso de animales heridos que no resulten muertos, y que ocasionan igualmente una pérdida económica para el ganadero, se podrá conceder ayuda por los gastos veterinarios ocasionados, siempre que no superen el importe máximo establecido por lucro cesante y daños indirectos. Esta ayuda a los tratamientos veterinarios excluye las ayudas por los demás conceptos sobre estos animales.

En el caso de razas autóctonas en peligro de extinción, los importes por todos los conceptos se incrementarán un 10 por 100».

En consecuencia, no es necesaria la existencia de una normativa específica, como los planes de gestión del lobo con que cuentan varias comunidades autónomas, para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración, cuyo origen es la mera existencia de un régimen de protección (fundamento tercero):

«... es la finalidad de la conservación y protección de la especie lo que determina las especiales medidas que se adoptan, especial protección fundada en un interés público relevante, lo que lleva a considerar que efectivamente estamos ante una de las excepciones que la propia ley prevé; la inexistencia en la Comunidad de Madrid de un Plan de protección del lobo análogo al de Castilla y León, lejos de excluir la aplicación de la excepción que examinamos, pone de manifiesto la falta de adopción por la Comunidad de las disposiciones y medidas a su alcance, cuya incidencia en la producción del daño por la especie protegida ha de valorarse en cada caso ...».

En última instancia, de la argumentación del Tribunal Supremo cabe deducir que estamos ante una cuestión de especialidad del daño, que en el caso de los ganaderos van más allá de las limitaciones o molestias propias de la vida en sociedad, determinadas por regulaciones generales, poniendo en juego el principio de igualdad ante las cargas públicas, que es el fundamento último de la responsabilidad: que cuando los costes derivados de la protección de la biodiversidad, que beneficia a todos, recaigan de manera especialmente intensa sobre determinados particulares, sea compensado mediante su asunción colectiva a través del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

3. BIBLIOGRAFÍA CITADA

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria. O la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada. *Revista de Administración Pública*, n. 185, 2011, pp. 9-47.

BAÑO LEÓN, José María. La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes. *Revista de administración pública*, n. 210, 2019, pp. 43-68.

BLASCO HEDO, Eva. Comentario a la Sentencia Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 17 de mayo de 2017. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 70, julio 2017, pp. 133-138. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp->

[content/uploads/2012/01/2017_07_Recopilatorio_70_AJA_Julio.pdf#page=134](#) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

BLASCO HEDO, Eva. Comentario a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 12 de febrero de 2018. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 79, mayo 2018, pp. 167-168. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018_05_Recopilatorio_79_AJA_Mayo.pdf#page=169 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

BLASCO HEDO, Eva. Comentario a la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Valladolid, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 49/2018, de 25 de enero de 2018. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 79, mayo 2018, pp. 164-166. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018_05_Recopilatorio_79_AJA_Mayo.pdf#page=166 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

CANO CAMPOS, Tomás. Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo. *Documentación Administrativa. Nueva Época*, n. 5, 2018, pp. 7-26.

Dirección General para la Biodiversidad. *Estrategia para la Conservación y la Gestión del Lobo (Canis lupus) en España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2006. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/pbl_estrategia_lobo_tcm30-197265.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020).

GARCÍA MARTÍN, Lidia. Régimen jurídico para la protección del lobo ibérico. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 37, 2017, pp. 259-291.

GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo. Jurisprudencia contencioso-administrativa: nuevos desarrollos en la protección del suelo no urbanizable y en la tutela cautelar. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord). *Observatorio de Políticas Ambientales* 2014. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2014, pp. 267-310. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/12_OPAM-14.pdf#page=265 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

- Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo: la configuración de estándares diferenciados de control de la

discrecionalidad normativa y planificadora. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*. Madrid: CIEMAT, pp. 354-427. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/07/OPAM-2018-on-line.pdf#page=361> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

GARRIDO FALLA, Fernando. Los motivos de impugnación del acto administrativo. *Revista de Administración Pública*, n. 17, 1995, pp. 11-87.

JIMÉNEZ HORWITZ, Margarita. La protección del derecho de propiedad en el marco del Convenio de Roma (Sobre la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2000, asunto ex-rey de Grecia y otros c. Grecia). *Derecho Privado y Constitución*, n. 15, 2001, pp. 239-264.

LÓPEZ PÉREZ, Fernando. Comentario a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del TSJ de Asturias de 3 de abril de 2017. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 69, junio 2017, pp. 117-119. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2017_06_Recopilatorio_69_AJA_Junio.pdf#page=119 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

- Comentario a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del TSJ de Asturias de 12 de junio de 2017, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 71, septiembre 2017, pp. 133-135. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2017_09_Recopilatorio_71_AJA_Septiembre.pdf#page=135 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. La calificación de los vicios de los reglamentos. *Documentación Administrativa. Nueva Época*, n. 5, 2018, pp. 27-45.

- La calificación de los vicios de los reglamentos. *Revista de Administración Pública*, n. 205, 2018, pp. 13-48.

MARTÍN REBOLLO, Luis. De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos (Una reflexión abierta y algunas propuestas). *Revista de Administración Pública*, n. 210, 2019, pp. 91-122.

MÉNDEZ, Rafael. Bruselas frena el intento de Cañete de ampliar la caza del lobo ibérico. *Diario El País*, 25 de marzo de 2012. Disponible en:

https://elpais.com/sociedad/2012/03/25/actualidad/1332693965_033377.html (Fecha de último acceso 15-07-2020).

SÁNCHEZ, Esther. El lobo vuelve a criar en Madrid. *Diario El País*, 26 de febrero de 2013. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2013/02/25/madrid/1361823386_195285.html (Fecha de último acceso 15-07-2020).

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos: contribución a una teoría de la ineficacia en el derecho público. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1975.

SERENO, Eva. Los ataques de lobo a la ganadería se intensifican: más de 7.500 animales muertos. *El Economista*, 30 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/agro/noticias/8118852/01/17/Los-ataques-de-lobo-a-la-ganaderia-se-intensifican-mas-de-7500-animales-muertos.html> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

TESO GAMELLA, Pilar. La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad. *Revista de Administración Pública*, n. 210, 2019, pp. 69-90.

TOLOSA TRIBIÑO, César. La invalidez de los reglamentos. En particular, el efecto invalidante de los vicios de procedimiento. *Revista de Administración Pública*, n. 210, 2019, pp. 21-42.

TORNOS MAS, Joaquín. La nulidad de normas por vicios procedimentales: La necesidad de nuevos planteamientos jurisprudenciales y normativos. *Revista de Administración Pública*, n. 210, 2019, pp. 123-136.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. Las causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. En: TORNOS MAS, Joaquín. *Administración pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Barcelona: Bosch, 1994, pp. 253-290.

Administración local: normación reglamentaria, localización de los objetivos de desarrollo sostenible y planificación estratégica en materia ambiental

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

SUMARIO: 1. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE INTERÉS PARA LOS ENTES LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL. 1.1. La insuficiencia de la invocación general del interés supralocal para debilitar la autonomía local. 2. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL. 2.1. Alcance de la potestad reglamentaria local en materia ambiental. 2.1.1. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia sancionadora. 2.1.2. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de regulación de asociaciones de cannabis. 2.1.3. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de habilitación de gestores de escombros. 2.1.4. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de telecomunicaciones. 2.1.5. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de tráfico. 2.1.6. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de ruidos. 2.2. Alcance de la potestad sancionadora local en materia ambiental. 2.2.1. Alcance de la potestad sancionadora local en materia de ruidos. 2.3. Interpretaciones dispares en la distinción entre competencias municipales y la municipalización de servicios públicos respecto del servicio de abastecimiento domiciliario de agua en el Área Metropolitana de Barcelona. 2.4. La restrictiva interpretación del alcance de las consultas populares en el ámbito local respecto de la instalación de depuradoras y vertidos. 3. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL. 3.1. Algunos ejemplos de ordenanzas municipales de interés en materia ambiental. 3.1.1. Ordenanza de movilidad del ayuntamiento de Valencia. 3.1.2. Ordenanza de movilidad del

ayuntamiento de Málaga. 3.1.3. Ordenanza de protección, tenencia y venta de animales de Zaragoza. 4. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES. 4.1. La apuesta por la coordinación planificada en la sostenibilidad y lucha contra la contaminación de Madrid. 4.2. Regulación de zona de bajas emisiones para preservar la salud pública y la calidad del aire en Barcelona. 4.3. La Alianza por la emergencia climática exige a los ayuntamientos la inmediata declaración de emergencia climática. 4.4. La FEMP propone una estrategia local de economía circular. 4.5. Galicia y la fiscalización anual de las entidades locales en materia medioambiental por el Consello de Contas. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo recoge un análisis jurisprudencial y normativo de las novedades en materia medioambiental en el ámbito de la Administración local durante el año 2019. A nivel jurisprudencial se han analizado diferentes sentencias que tratan especialmente sobre el alcance de la potestad reglamentaria municipal, y, en esta línea, se destacan como ejemplo dos Ordenanzas Municipales de movilidad y una de tenencia de animales. Y finalmente, en materia de políticas ambientales locales, se destaca la importancia de la actuación local coordinada en la lucha contra el cambio climático; la evaluación de políticas públicas; así como de iniciativas como la economía circular propugnadas por la FEMP para minimizar la generación de residuos, o la declaración de ZBE para reducir la emisión de gases contaminantes.

ABSTRACT: This paper analyses the new case law and regulations on environmental issues in the field of local government during 2019. At a jurisprudential level, different rulings have been analysed that deal especially with the scope of the municipal regulatory power and, in this line, two Municipal Ordinances on mobility and on animal possession stand out as examples. Finally, with regard to local environmental policies, the importance of coordinated local action in the fight against climate change and the evaluation of public policies is highlighted; likewise, initiatives such as the circular economy advocated by the FEMP to minimize waste generation, or the declaration of ZBE to reduce the emission of contaminating gases are considered.

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente. Municipio. Ordenanza. Autonomía local. Economía circular. Declaración de zona de bajas emisiones. Urbanismo. Movilidad. Animales. Penas substitutorias. Ruidos. Telecomunicaciones. Aguas.

KEYWORDS: Environment. Municipality. Ordinance. Local autonomy. Circular economy. Declaration of low emission zone. Local planning. Mobility. Animals. Substitute penalties. Noise. Telecommunications. Water.

1. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL DE INTERÉS PARA LOS ENTES LOCALES EN MATERIA AMBIENTA

1.1. LA INSUFICIENCIA DE LA INVOCACIÓN GENERAL DEL INTERÉS SUPRALOCAL PARA DEBILITAR LA AUTONOMÍA LOCAL

En 2019 debe destacarse una Sentencia del Tribunal Constitucional, de interés para los entes locales en lo que respecta al urbanismo, ámbito de interés municipal preferente e íntimamente relacionado con el medio ambiente. Se trata de la Sentencia 86/2019, de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional, siendo ponente Alfredo Montoya Melgar, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso, respecto de diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, por invadir las competencias estatales establecidas en materia de protección del medio ambiente y régimen local (arts. 149.1.18 y 23 CE), por vulnerar los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), y autonomía local (arts. 137 y 140 CE), y por infringir los artículos 30.15 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias en relación con el artículo 148.1.3 CE.

Los recurrentes entienden que la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias es contraria a la potestad autonómica de planeamiento y la protección del medio ambiente del archipiélago canario, ya que diseña un nuevo modelo de ordenación territorial que no respeta los principios de desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales, limitando el protagonismo de la comunidad autónoma a la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, sustrayendo mecanismos de control.

El Tribunal considera que la Ley impugnada, en lo relativo al régimen jurídico del suelo –se impugnan los artículos 35, 36.1 a), 46.1 y 3–, la configuración de los núcleos tradicionales asentados en el medio rural “corresponde, en todo caso, al legislador autonómico: esto es, tanto su definición, como la determinación de las actuaciones de transformación o edificatorias que en los mismos sean posibles”, citando para ello jurisprudencia constitucional al respecto (STC 75/2018). Y, por tanto, que es lo que ha hecho, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el legislador canario al delimitar el asentamiento o núcleo de población conforme a dos criterios: el edificatorio, con un mínimo de diez edificios residenciales dotados de una red viaria básica; y el poblacional, con

más de cuarenta personas. A lo que añade un criterio de distancia (menos de 200 metros de los límites exteriores) para abordar el carácter disperso que suelen tener estos asentamientos. De otra parte, remite al planeamiento general o, en su caso, a la planificación ambiental, la ordenación de detalle de estos asentamientos, añadiendo unos criterios mínimos sobre la red viaria existente y futura, y la edificabilidad máxima y sus exigencias. De modo que desestima el primer motivo al no apreciar inconstitucionalidad en el artículo 35.

En lo tocante al artículo 36, el acto de realización, ejecución o implantación de instalaciones de nueva planta en suelo rústico, no susceptible de transformación urbanística, estará sujeto a autorización, y a un régimen de silencio desestimatorio. Así interpretados, el término "instalaciones" y el inciso "sin perjuicio del carácter autorizado desde la ley de los actos subsumibles en lo que establece el artículo 36.1 a) de la presente ley", se interpretan de conformidad a la Constitución.

Cuanto a la impugnación del artículo 46, considera que el legislador canario, en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y en uso de la técnica de clasificación, define el suelo urbano delimitando qué es una malla urbana, y desarrolla los criterios de ordenación, sin que, de nuevo, se aprecie inconstitucionalidad.

En lo relativo a la impugnación del régimen jurídico de utilización del suelo rústico, se impugnan los artículos 59, 60.3, 4, 5 y 6, 61.1, 65.2 y 68.3. El Tribunal entiende que autorizar como uso ordinario no únicamente el traslado, sino también la nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación afectados por una obra pública, no se justifica ni por el carácter menos gravoso para la hacienda pública, frente al pago del justiprecio expropiatorio, ni por favorecer la ejecución de la obra pública. Sin concretar nada sobre la entidad y naturaleza de las construcciones, que queda en manos del planeamiento, por lo que se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la letra b) del artículo 60.6, considerando el resto conformes a la Constitución.

También se alega la vulneración de los artículos 123.3 y 4, y 126, del principio de autonomía local, y del artículo 149.1.18 CE, por infracción del artículo 25.2 d) y f) LBRL relativas al urbanismo y al medio ambiente urbano. A este respecto, el Tribunal considera que la vulneración del principio de autonomía municipal queda descartada cuando existe una clara delimitación de las actuaciones integrales estratégicas, las "productivas", en la STC 57/2015, y las "turísticas" vinculadas a un concreto modelo territorial de desarrollo turístico, en la STC 42/2018, sin que ello deba entenderse como descuidar los intereses municipales. Sin embargo, los proyectos de interés insular o autonómico a que se refiere el artículo 123 de la ley canaria tienen por objeto la transformación física del suelo para conseguir determinadas finalidades

estratégicas, pero que son definidas de forma abierta o indeterminada con el inciso "de naturaleza análoga". Esto hace que el Tribunal sí observe "un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución". De modo que la presencia del interés supralocal en las actuaciones estratégicas abiertamente definidas no es suficiente para poder autorizar su ejecución con independencia de las previsiones urbanísticas del municipio en cuyo territorio se van a asentar. Estimando pues, el Tribunal, la impugnación en este punto (123.4).

2. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL

2.1. ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

2.1.1. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia sancionadora

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativos, Sección 1ª, ponente: Mª Antonia Lallana Duplá), en su Sentencia núm. 1271/2019 de 28 de octubre, estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ateneo Republicano de Valladolid, C. G. T. Federación Local de Valladolid, C. N. T. Federación Local de Sindicatos de Valladolid, Asociación Anticapitalista-Movimiento por el Poder Popular, Izquierda Castellana y Ecologistas en Acción de Valladolid, contra la Ordenanza municipal de protección del medio ambiente urbano del Ayuntamiento de Valladolid, aprobada en sesión plenaria del 6 de febrero de 2018, declarando la nulidad de pleno derecho del artículo 26 y la validez del resto de la Ordenanza.

El recurso solicitaba la declaración de nulidad de varios preceptos relacionados con pintadas o grafismos, publicidad y propaganda, y actividades en las vías públicas por entender que vulneraban los derechos fundamentales de libertad de expresión y reunión.

La Sala entiende que en absoluto se vulneran estos derechos constitucionales, y que la argumentación de los demandantes confunde terminologías y derechos, y es parca en rigor jurídico en muchas cuestiones de las que no hace un mínimo desarrollo argumentativo para solicitar su nulidad, por lo que se declara que dichos preceptos se ajustan a la legalidad.

No obstante, también solicitaba el recurso la nulidad del artículo 26 de la Ordenanza impugnada, que regulaba la terminación convencional en los procedimientos sancionadores que resolvieran una sanción por infracción grave o leve, y mientras no hubiera procedido al abono de la multa pecuniaria por pronto pago, por entender que dicho precepto carecía de cobertura legal. Así, en virtud de la Ordenanza de protección del medio ambiente urbano, a solicitud del expedientado se podía substituir la sanción impuesta por la realización de trabajos o labores para la comunidad en el seno y marco de una entidad sin ánimo de lucro inscrita en el Registro municipal de Asociaciones de Valladolid.

En este caso, la Sala, haciendo un repaso de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC de 8 de mayo de 1990; STC 42/1987 de 7 de abril; STC 132/2001, de 8 de junio) y de Tribunal Supremo (STS de 18 de julio de 2011) al respecto, da la razón a la parte actora por entender que la normativa sancionadora municipal encuentra un límite infranqueable en la reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitución, y de acuerdo con los artículos 139, 140 y 141 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, únicamente pueden imponer sanciones pecuniarias, no encontrándose autorizado el Ayuntamiento a imponer sanciones consistentes en trabajos en beneficio de la comunidad en sustitución de las sanciones pecuniarias.

El Ayuntamiento alega en su defensa que esta solicitud hace que la terminación del procedimiento sancionador sea convencional, y por ello se pueda substituir la sanción pecuniaria por trabajos en beneficio de la comunidad, a lo que la Sala considera que no es absoluto válido intentar que los trabajos en beneficio de la comunidad sean la consecuencia "no sancionadora" de las conductas infractoras tipificadas en la ordenanza utilizando la vía de una terminación convencional del procediendo sancionador, que por la sola circunstancia de que requiera del consentimiento del infractor no por ello le dota de legitimidad.

2.1.2. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de regulación de asociaciones de cannabis

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Manuel Táboas Bentlanachs) en su Sentencia núm. 567/2019 de 17 de junio, estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo nº 164/2016, interpuesto por la Asociación Ganjah Club Granollers contra acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Barcelona de 27 de mayo de 2016 que aprueba definitivamente el Plan especial urbanístico para la ordenación territorial de los Clubes y Asociaciones de Consumidores de Cannabis en la ciudad de Barcelona, por invasión de competencias estatales.

La Sala entiende que se produce una disfunción al acudir a una ordenación urbanística y por tanto, ejercer potestades urbanísticas, con cometidos competenciales manifiestamente ajenos como deberían ser la legislación sectorial de locales de pública concurrencia, o legislación ambiental, diluyéndolas en materia urbanística, cuando se trata de la actividad de clubs y asociaciones que tienen por objeto el consumo de cánnabis u otras drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, y su consiguiente incidencia en la afección, “cuanto menos, a la calidad del aire, olores y ruidos, y en su caso a la salud en la más variada riqueza de matices de todos los colectivos y a no dudar de los más sensibles –público en general, personas de la tercera edad y menores (...)–”.

De acuerdo con la Sentencia, “las invocaciones a derecho de asociación, clubs sociales privados, derecho a la salud pública, casa o centro de reunión o de difusión de la cultura, pero consumo particular, el paisaje, la ordenación del territorio, la sostenibilidad medioambiental entre otras ideas que simplemente se lanzan como simples alegatos no pueden ocultar que de lo que efectivamente se trata es de mantener esas actividades de obtención y consumo de cannabis de forma colectiva e intensiva”, por lo que tras un exhaustivo análisis jurisprudencial del Tribunal Supremo (STS 596/2015, de 5 de octubre; STS 788/2015, de 9 de diciembre) y del Tribunal Constitucional (STC 100/2018, de 19 de septiembre; STC 144/2017; STC 29/2018) en materia de títulos competenciales, llega a la conclusión de que como disposición de planeamiento urbanístico derivado, y por tanto de carácter reglamentario, también le debe ser aplicable dicha doctrina y por ende resulta una invasión de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal.

Esto es así al entender la Sala que la Disposición Adicional de la Ordenanza, al posibilitar esa actividad en determinados supuestos, fuerza una regulación con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere. Por todo lo que falla declarando la nulidad de la normativa urbanística impugnada en su disposición adicional.

A mayor abundamiento, se indica que “una cosa es el régimen urbanístico y otra cosa es el régimen medioambiental o, dicho de otra manera, una cosa es la titulación habilitante urbanística, de tracto único ya que atiende a la legalidad urbanística en un momento determinado, a la luz del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, con sus modificaciones y demás disposiciones concordantes, y otra cosa es la titulación habilitante ambiental de su razón, de tracto sucesivo, que sigue y persigue la actividad en su discurso temporal, a la luz de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, con sus modificaciones y demás disposiciones concordantes.

No se debe dudar de las interrelaciones entre ambas órbitas (...) pero si una cosa debe quedar clara es que solo a partir de una titulación habilitante urbanística en su momento deducida debidamente procederá estar a sus efectos urbanísticos y solo a partir de una titulación habilitante medioambiental en su momento que se haya deducido procederá estar a sus efectos medioambientales, y claro está a resultas de su respectiva naturaleza que no es la misma como debe ser sabido”.

2.1.3. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de habilitación de gestores de escombros

En su Sentencia número 56/2019, de 28 de enero, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Héctor García Morago), estima parcialmente el recurso interpuesto por el Gremio de transporte y maquinaria de la construcción, Transportes Ester, S. A., Transfel, S. A. y Campoy Hermanos, Servicios de Transportes, S. L., contra el Decreto de 4 de marzo de 2015, dictado por el Ayuntamiento de Barcelona aprobando definitivamente la Instrucción relativa al procedimiento de habilitación de los gestores de escombros mediante recipientes de hasta un metro cúbico de capacidad, así como de forma indirecta contra la Ordenanza general de medio ambiente de Barcelona, aprobada el 25 de febrero de 2011.

En el presente supuesto, la Instrucción impugnada tiene claros efectos ad extra y, por ende, es susceptible de una pluralidad indeterminada o indeterminable de actos de aplicación, por lo que se trata de una norma jurídica con voluntad de generalidad y permanencia. Una norma reglamentaria subordinada a otra norma reglamentaria de mayor jerarquía, la Ordenanza general de medio Ambiente de Barcelona, por ello una copiosa jurisprudencia entiende extensiva la técnica de impugnación indirecta de los reglamentos por sus actos de aplicación, también a los reglamentos supraordenados directamente impugnados.

La Instrucción, transcribiendo de forma literal la regulación de la Ordenanza, permite que en cualquier tipo de infracción que comporte una multa, de forma accesoria se puedan imponer otras sanciones como la suspensión y rescisión del título habilitante del infractor, mientras que el Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de residuos, solo permite estas sanciones accesorias en las infracciones muy graves, por lo que la Sala declara la nulidad de estos preceptos tanto en la Instrucción como en la Ordenanza.

De otra parte, la Instrucción exige una fianza como requisito de homologación, que se detraerá en caso de impago de sanciones, así como de impago en periodo voluntario, lo que la Sala entiende contrario a derecho por

vulnerar el artículo 20.4.b de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que sólo prevé la fianza para responder frente a la Administración del cumplimiento de las obligaciones que se deriven del ejercicio de la actividad y de la autorización o comunicación. A pesar de que la defensa del Ayuntamiento alude al concepto de obligaciones para incluir en él el impago de sanciones, en palabras del Tribunal “se trata de una tesis que no podremos aceptar, porque ello supondría anudar consecuencias punitivas a una interpretación de la Ley excesivamente laxa, a sabiendas de que en sede de derecho sancionador se imponen exégesis muy rigurosas de los preceptos legales y reglamentariamente aplicables de forma mediata o directa al caso concreto”. Así, la fianza para hacer frente a “obligaciones” se referiría más bien al pago de daños y perjuicios o de las tareas de regeneración, a título de ejemplo, pero no para hacer frente al impago de sanciones, por lo que también se declara la nulidad de dichos preceptos en la Instrucción y la Ordenanza.

2.1.4. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de telecomunicaciones

El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, ponente: Eduardo Espín Templado) en su Sentencia núm. 908/2019, de 25 de junio tiene ocasión de nuevo de pronunciarse respecto al reparto competencial en materia de telecomunicaciones en el recurso de casación, que estima parcialmente, promovido por Vodafone España S.A. contra la modificación de la Ordenanza sobre antenas de telefonía, radio y televisión del Ayuntamiento de Paterna.

La parte actora considera que el Ayuntamiento se extralimita competencialmente al regular esta materia, por lo que el Alto Tribunal procede a delimitar las competencias concurrentes y, repasando su propia doctrina (STS de 24 de enero del 2000 y de 18 de junio de 2001), apunta que “la existencia de un reconocimiento de la competencia en una materia como exclusiva de la Administración del Estado no comporta, por si misma, la imposibilidad de que en la materia puedan existir competencias cuya titularidad corresponda a los entes locales”. De modo que los Ayuntamientos pueden establecer las condiciones técnicas y jurídicas relativas a cómo ha de llevarse a cabo la utilización del dominio público que requiera el establecimiento o ampliación de instalaciones de telecomunicaciones en su término municipal, utilizando el vuelo o subsuelo de sus calles, y esto no es óbice al derecho de los operadores de ocupación del dominio, en la medida que lo requiera la infraestructura de que se trate. De hecho, para la Sala “las expresadas instalaciones por parte de las empresas de servicios aconsejan una regulación municipal para evitar la saturación, el desorden y el menoscabo del patrimonio histórico y del medio ambiente urbano que puede producirse, por lo que no es posible negar a los Ayuntamientos competencia para establecer la regulación pertinente”. Ahora

bien, con algunos matices, y es que los Ayuntamientos pueden establecer condiciones y contemplar exigencias y requisitos cuando ejerzan un título competencial propio, como es el planeamiento urbanístico, las obras e instalaciones en la vía pública, los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios, ordenación, gestión ejecución y disciplina urbanística, protección del medio ambiente, patrimonio histórico-artístico y protección de la salubridad pública. Y siempre y cuando se respete que

“los Ayuntamientos no pueden entrar en contradicción con el ordenamiento ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas”.

A mayor abundamiento, concluye que únicamente cuando la intervención municipal encuentra justificación suficiente en la necesaria salvaguarda o compatibilización de una competencia propia, resultará legítimo a los Ayuntamientos incorporar matices a la regulación estatal, pero no cuando estos matices carezcan de conexidad en la defensa de un interés propio o resulten desproporcionados al fin perseguido.

En la misma línea, se han dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: Antonio Martínez Quintanar) dos Sentencias, la núm. 8/2019, de 15 de enero, y la núm. 13/2019 de 15 de enero, que estiman parcialmente los recursos contencioso-administrativos interpuestos por Vodafone España S.A.U. y Orange España S.A.U., respectivamente, contra la aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal General de Medio Ambiente del municipio de Mos.

En ambos procesos, la parte actora considera que el Ayuntamiento carece de competencia en materia de telecomunicaciones como para establecer limitaciones al despliegue de instalaciones y establecimiento de las mismas en determinados lugares, así como para fijar distancias de protección, tampoco para realizar valoraciones y controles, ni para obligar a reducir a los operadores los niveles de emisión o obligarles a utilizar la mejor tecnología disponible.

En este sentido, la Sala va examinando uno por uno los motivos alegados por las partes actoras en cada una de sus sentencias, a la luz de la normativa estatal y la doctrina jurisprudencial aplicable, y va valorando la existencia o no del vicio de nulidad en cada uno de los preceptos impugnados.

En primer lugar, considera que la regulación de la Ordenanza, al someter al régimen de autorización previa la instalación de equipos y elementos de telecomunicación está contraviniendo la regulación estatal específica, que no en todos los casos somete esta actividad al régimen de control previo, lo que

determina la nulidad de pleno derecho del precepto impugnado. En palabras de la Sala, "es la legislación estatal la que determina qué instalaciones no están sujetas a licencia, sin que la normativa municipal pueda modificar ese régimen".

En este orden de cosas, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1368/2019 de 15 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Rafael Fernández Valverde), estima el recurso de casación interpuesto por Vodafone España S.A.U. contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga) por carecer del preceptivo informe de la Administración General del Estado sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas previsto en el artículo 26 LGT. Y es que para el Alto Tribunal, este informe se trata de un instrumento eficaz y necesario para la necesaria coordinación de las Administraciones implicadas. En palabras de la Sala, "estamos, una vez más, ante la consecuencia real de nuestro sistema constitucional, autonómico con competencias medioambientales de una parte y, por otra, reconocedor de la autonomía local en materias como la urbanística; esto es, ante un reflejo de la invocada distribución territorial del poder, debiendo recordarse que, ya antes, incluso, de la STC 61/1997, de 20 de marzo, la doctrina apelaba a mecanismos de cooperación entre las diversas Administraciones implicadas, y refiriéndose en concreto a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se exponía que se estaba ante una situación de competencias compartidas que obliga en cualquier caso a ambos órdenes de poderes a adoptar una actitud extremadamente prudente y a intensificar los mecanismos de comunicación, información y colaboración recíprocas". De ahí la importancia de dicho informe como fórmula de consulta, cooperación, participación, coordinación y concertación en la materia.

Respecto de la exigencia de utilización de la mejor tecnología disponible e incorporación de mejoras tecnológicas que aparezcan, al redactarse en la Ordenanza con términos absolutos y no condicionados a lo dispuesto por el legislador estatal, también considera la Sala, recordando la doctrina del Tribunal Supremo al respecto (STS de 19 de julio de 2016, núm. 1852/2016) que excede del ámbito competencial municipal, por cuanto supone una interferencia de las cuestiones técnicas en materia de telecomunicaciones, reservadas en exclusiva al Estado. Así, "el motivo de esa nulidad obedece al reparto de competencias en la materia, y al carácter exclusivo de la competencia estatal en lo relativo a los aspectos técnicos y sanitarios, que no puede valorar el Ayuntamiento con regulaciones propias y diferenciada de los estándares que fije la normativa estatal respecto al funcionamiento de las estaciones de telecomunicación".

Y lo mismo apuntan respecto de los niveles de emisión, cuestión ya zanjada por el Pleno del Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de febrero de

2013, ya que, según esta doctrina, los operadores están obligados a cumplir los niveles establecidos en la norma estatal, sin que sean admisibles regulaciones municipales que puedan comportar obligaciones adicionales en orden a incorporar mejoras que contribuyan a reducir esos niveles. De modo que no poseen las entidades locales de margen para adoptar normas adicionales de protección de la salud pública más estrictas que las fijadas por la normativa estatal básica, tanto en relación a los límites de emisión, como de distancias mínimas a las correspondientes infraestructuras (STS 4316/2006, de 10 de julio de 2013).

Lo que sí admite el Tribunal, a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo (STS de 15 de diciembre de 2013 y de 4 de julio de 2006) es que las entidades locales puedan establecer exigencias directamente conectadas con sus títulos competenciales propios, como las relativas a la minimización del impacto ambiental o visual o la obligación general de mantenimiento de las instalaciones en las debidas condiciones de seguridad, estabilidad y conservación, relacionadas con sus competencias urbanísticas y medioambientales. Por tanto, se admite que la Ordenanza favorezca infraestructuras que produzcan un menor impacto visual y ambiental, permitiendo establecer vía ordenanza limitaciones de implantación por impacto paisajístico, sin que esto suponga una restricción absoluta o desproporcionada ni un impedimento relevante para el efectivo despliegue de la red de telecomunicaciones. Lo que no puede hacer la Ordenanza, es imponer una restricción absoluta de despliegue de la red al prohibirla en determinadas categorías de espacios que considera especialmente sensibles, al ser las cuestiones de salubridad de competencia estatal, por lo que en ese punto sí declara la nulidad del precepto.

En la misma línea, la citada Sentencia del Tribunal Supremo núm. 908/2019 de 25 de junio, entiende que el ejercicio por el Estado de sus competencias en relación con la adopción de las pertinentes medidas sanitarias frente a los riesgos derivados de la exposición de la población a emisiones radioeléctricas, representa para los Ayuntamientos un límite al ejercicio de las que a ellos, en este campo, podrían corresponder en virtud de la LBRL. De tal manera que "ni el principio de autonomía municipal que garantiza el artículo 140 de la Constitución ni el principio de subsidiariedad de la acción de los entes locales que reconoce el artículo 28 LBRL entre otros campos en el de la sanidad, puede invocarse cuando el Estado en el ejercicio de sus competencias y velando por los intereses generales que a él le corresponden, ha establecido una regulación sobre la misma materia a la que sin duda alguna puede atribuirse una vocación de exclusividad, como sucede con el RD 1066/2001, de 28 de septiembre, en el que no solo se establecen más límites de exposición al público en general a los campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas sino que se contienen específicas previsiones sobre la afectación de la población en esos espacios calificados como "sensibles", que agotan las

medidas que en este campo puedan adoptarse basadas en el principio de precaución e impiden cualquier actuación municipal adoptada con base en el mismo título habilitante”.

Por último, en lo tocante a la exigencia de desmantelamiento y retirada de los equipos de radiocomunicación en supuestos de cese definitivo de la actividad, no acoge el argumento de la parte actora por entender que se trata del ejercicio de una competencia urbanística y medioambiental propia, sin que la Sala aprecie motivo de nulidad, en aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo sobre este concreto extremo (STS de 12 de abril de 2016 o STS de 17 de marzo de 2016).

2.1.5. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de tráfico

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: María Soledad Gamo Serrano) en su Sentencia 333/2019 de 24 de abril desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Alcorcón contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 21 de enero de 2016 por el que se aprueba definitivamente el Protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno.

La parte actora considera que se produce un conflicto entre el derecho fundamental del artículo 19 de la Constitución que consagra el derecho de los españoles a circular por el territorio nacional, y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad, que como principio rector de la política social y económica, consagra el artículo 45. De acuerdo con sus motivos de impugnación, una restricción de la circulación por motivos medioambientales solo debería afectar a ciertos vehículos, y no debería ser general de acuerdo con la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

No obstante, la Sala considera que los Ayuntamientos pueden legítimamente, en el ámbito de las competencias propias que les reconoce el ordenamiento jurídico, adoptar medidas de restricción del tráfico y circulación de vehículos de motor como las contempladas en el Protocolo que se impugna, al amparo del ordenamiento jurídico tanto europeo como estatal. De modo que, cuando se declare la situación de alerta atmosférica por haber alcanzado o por considerarse previsible alcanzar niveles de inmisión superiores a los tipificados se adoptarán las medidas que se estimen necesarias de las contempladas en el catálogo de la Ordenanza General de Protección de Medio Ambiente Urbano del Ayuntamiento de Madrid, entre las que figura, en relación con el foco emisor que representan los vehículos a motor, las limitaciones en la circulación y de

aparcamiento, restricciones a la circulación de vehículos privados y entrada de vehículos de otros términos municipales, entre otras.

Así, el Tribunal considera que el Protocolo supera el test de proporcionalidad que exige la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 84/2013, de 11 de abril), pues su objeto no es entorpecer de forma constitucionalmente ilegítima la libre circulación de personas o bienes, sino limitar el uso de vehículos a motor con la finalidad de preservar el medio ambiente y la salud de las personas, además de no aparecer formulada la limitación en términos absolutos, admitiéndose excepciones en función de diversas circunstancias y contemplándose la temporalidad de su eficacia, pues las medidas habrán de alzarse necesariamente cuando desaparezcan las circunstancias de contaminación atmosférica justificativas de su adopción, todo lo que lleva a la Sala a desestimar el recurso.

2.1.6. El alcance de la potestad reglamentaria municipal en materia de ruidos

El Tribunal Supremo, en su Sentencia 3408/2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Francisco Javier Borrego Borrego) de 31 de octubre de 2019, estima el recurso interpuesto por la Federación Empresarial Hotelera de Mallorca y casa la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de 5 de abril de 2016, en la que se anulaba la modificación del artículo 23.3 de la Ordenanza municipal reguladora de Ruidos y Vibraciones del Ayuntamiento de Andratx (Mallorca).

El tema central que se plantea es si es conforme a derecho la inclusión en una ordenanza de una prohibición de uso de máquinas picadoras durante los meses de julio y agosto y de una limitación del horario de su uso en determinados periodos anuales, en un municipio declarado zona turística.

Así, en la Ordenanza, el Ayuntamiento limitaba el horario de trabajo de las máquinas picadoras en el sentido que en los meses de julio y agosto no podían utilizarse, en los meses de mayo, junio, septiembre y octubre únicamente de lunes a viernes de 9.30 a 18 horas, y en el resto de meses se aplicaba el horario de trabajo general. La Asociación de Constructores de Baleares impugnó dicho precepto por entender que la limitación de los meses de julio y agosto suponía una prohibición de iniciar obras de edificación en dichos meses, lo que suponía una prohibición de la actividad constructora en lo referente a desmontes, despeje, movimientos de tierras, excavación y apertura de zanjas. En ese sentido, el Tribunal Superior de Justicia estima el recurso interpuesto y anula el precepto de la Ordenanza, pero en sede casacional, el Alto Tribunal, analizando la normativa aplicable tanto a nivel europeo (Directiva 2000/14/CE), como estatal (RD 212/2002), llega a la conclusión de que se trata,

efectivamente, de una limitación total del horario de trabajo, o si se quiere, una prohibición del uso de dichas máquinas en dos meses, pero que se considera conforme a Derecho, atendidos los derechos fundamentales que tal limitación/prohibición de uso protege, y su incidencia en la fase inicial de la actividad de edificación, que puede ser llevada a efecto adecuando el plan de la obra a esta limitación de no uso de las máquinas picadoras en julio y agosto, mediante una planificación del plan de obra, teniendo en cuenta especialmente que se trata de un municipio turístico y julio y agosto son los meses turísticos por excelencia.

De este modo, el Tribunal Supremo avala la ordenanza municipal reguladora de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Andratx y, en particular, la prohibición del uso de determinadas máquinas de construcción (máquinas picadoras de construcción, tales como trituradores de hormigón, martillos picadores de mano e hidráulicos, y equipos de perforación) durante los meses de julio y agosto, meses turísticos por excelencia, por los altos niveles de ruido que producen.

De otra parte, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, ponente: José Daniel Sanz Heredero) en su Sentencia núm. 486/2019 de 3 de julio, desestima el recurso interpuesto por Copernico's World Bar S.L.U., contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de junio de 2017, por el que se declara Zona de Protección Acústica Especial el barrio de Gaztambide, y aprueba su Plan Zonal Específico, Distrito de Chamberí.

Con las declaraciones de Zona de Protección Acústica Especial se pretenden conseguir objetivos de calidad acústica, y reducir de forma progresiva la contaminación acústica hasta los niveles establecidos por la normativa vigente, contemplando para ello un régimen limitativo de implantación o modificación de actividades, en caso de constatar niveles de ruido que incumplen los objetivos de calidad acústica, como el caso que se enjuicia.

La parte actora considera que el Ayuntamiento carece de cobertura legal para llevar a cabo dichas limitaciones, sin embargo, como pone de manifiesto la Sala, el artículo 25.1 de la Ley del Ruido dispone que una vez se ha constatado que en una zona acústica se han incumplido los objetivos de calidad acústica, deben ser declaradas zonas de protección acústica especial por la Administración competente, lo que de acuerdo con dicha norma conlleva la elaboración de planes zonales específicos que contendrán medidas correctoras que deben aplicarse a los emisores acústicos y a las vías de propagación. Las medidas correctoras que se contemplan en el artículo 25.4 no tienen carácter exhaustivo, por lo que no existe obstáculo alguno para que por la

Administración competente se adopten aquellas medidas que precisamente tiendan a paliar o disminuir el impacto que aquella actividad produce en la contaminación acústica. Incluso pueden incidir en el horario de apertura o cierre

2.2. ALCANCE DE LA POTESTAD SANCIONADORA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

2.2.1. Alcance de la potestad sancionadora local en materia de ruidos

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ponente: Alejandro Valentín Sastre) núm. 99/2019 de 28 de marzo, se centra en la aplicación de los principios del procedimiento sancionador y las obligaciones previas de la Administración a la incoación de procedimientos sancionadores, y estima el recurso de apelación interpuesto por la mercantil Standard Profil Spain S.A. y el Ayuntamiento de Logroño.

Los antecedentes del caso juzgado, en el que un vecino denuncia a una mercantil por contaminación acústica y el procedimiento sancionador incoado acaba sobreseído por considerar que las mediciones efectuadas se encuentran dentro de los límites marcados por la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones en la Ciudad de Logroño, es impugnado por el vecino en vía administrativa mediante recurso de reposición, que es desestimado por silencio, por lo que impugna en vía jurisdiccional y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño dictó Sentencia estimatoria del recurso en fecha 27 de junio de 2018, dejando sin efecto la declaración de sobreseimiento de 13 de septiembre de 2011. Contra la misma interpuso recurso de apelación la mercantil, al que se adhirió la representación del Ayuntamiento de Logroño.

Así, el procedimiento sancionador por exceso de nivel sonoro transmitido al medio ambiente exterior, tras efectuar las mediciones oportunas, verifica que se hallan dentro de los límites marcados por la Ordenanza para zona de uso industrial, y de ahí la declaración de sobreseimiento de las actuaciones. Lo que analiza la Sala es que en el presente supuesto se está un caso excepcional en el que coexisten uso industrial y uso residencial, separados por una única calle. Al no haber sido aprobado un mapa de ruido y, por tanto, una zonificación de áreas acústicas, debe analizarse cuál es el uso característico de la zona. En caso de predominar el uso industrial, se hallaría dentro de los límites permitidos por la ordenanza, pero en caso de predominar el uso residencial, existiría una contaminación acústica por intromisión de ruidos en su vivienda que el ciudadano no tiene el deber de soportar, por lo que deberían adoptarse las medidas oportunas para que no se produzca, bien por quien ocasiona el ruido,

bien por el organismo público que debe velar porque dicha contaminación no se produzca.

En ese sentido, la Sala entiende que para determinar si está acreditada la comisión de hechos subsumibles en una infracción prevista por la norma, y cuáles son los valores límite de ruido transmitido al exterior por una actividad, que hay que aplicar en función de que la zona sea residencial o industrial, este límite debe estar previa e indubitadamente fijado. En el supuesto enjuiciado, no se ha llevado a efecto una zonificación de áreas acústicas, y constituyendo el elemento esencial del ilícito la superación de los límites determinados en el uso característico o predominante en la zona, no puede determinarse la existencia de infracción, ya que las normas aplicables contemplan distintos criterios, pudiendo dar lugar, en el supuesto concreto la opción por uno u otro a conclusiones distintas y soluciones opuestas.

En relación con esta cuestión, entiende que no es el procedimiento judicial el que debe determinar cuál es el uso característico o predominante, sino que este debe ser determinado previamente a la medición que ha dado lugar a la incoación del procedimiento sancionador. Así, en palabras de la Sala, "las dudas fundadas acerca de cuál es este límite no pueden perjudicar al expedientado, pues, como se dice, se está en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora, donde son aplicables, con matices, los principios del procedimiento penal, entre los que se encuentra el principio pro reo". De modo que, no estando determinado previamente a los hechos y de forma cierta e indubitada los valores límite de ruido transmitido aplicables a la zona, no está justificada la continuación del procedimiento sancionador, lo que determina que el acuerdo de sobreseimiento sea conforme a derecho.

2.3. INTERPRETACIONES DISPARES EN LA DISTINCIÓN ENTRE COMPETENCIAS MUNICIPALES Y LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS RESPECTO DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

El Tribunal Supremo, en sus Sentencias 3680/2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Cesar Tolosa Tribiño) de 20 de noviembre de 2019, y 3692/2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Octavio Juan Herrero Pina), estima el recurso interpuesto por la Sociedad General de Aguas de Barcelona (SGAB) y Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, S.A., contra la Sentencia de 10 de marzo de 2016 dictada por la sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

En el procedimiento judicial a quo, se impugnaba el Acuerdo de 24 de julio y 6 de noviembre de 2012 del Consell Metropolità de Barcelona, que aprobaban inicial y definitivamente el establecimiento y prestación del servicio del ciclo integral del agua, el establecimiento del sistema de gestión de ese servicio mediante sociedad de capital social mixto bajo la modalidad de convenio con sociedad existente, los estatutos de la nueva sociedad de capital mixto Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, Societat Anònima, y el Convenio suscrito por el Àrea Metropolitana de Barcelona y la Sociedad General d'Aigües de Barcelona S.A.

El abastecimiento domiciliario de agua en Barcelona y la mayor parte de poblaciones del área metropolitana se llevaba a cabo por SGAB que obtuvo válidamente concesión en 1953 por parte del Estado mediante Orden Ministerial por un plazo de 99 años, con sucesivas ampliaciones (Orden de 12 de marzo de 1957 y Orden de 25 de mayo de 1960), finalizando en 2053. Por Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, se crea la Entidad Metropolitana de Barcelona, que incluye el abastecimiento de agua entre los servicios públicos de interés metropolitano. Tras diversos intentos infructuosos de formalizar contratos o convenios entre las partes, por motivos de diversa índole, el Área Metropolitana de Barcelona en 2012 aprueba un Acuerdo para municipalizar la prestación de este servicio sin previo rescate o expropiación, y sin que culminaran las transferencias de títulos y activos que se programaron, en una suerte de expropiación tácita y sin compensación, no admitida por el ordenamiento, de una concesión otorgada para 99 años que no había sido anulada, ni rescatada, ni que tampoco había caducado. En ese sentido, el Tribunal Superior de Justicia considera que la concesión de SGAB se trata de una concesión demanial, otorgada al amparo de la Ley de Aguas de 1879, que le permite distribuir un determinado caudal de manera provisoria, pues considera que la Administración competente para otorgar la concesión es desde 1982, cuando la Corporación Metropolitana de Barcelona acuerda aprobar el Plan Coordinado de establecimiento y prestación del servicio de suministro de agua, y por lo tanto la metropolitanización del servicio, el Àrea Metropolitana de Barcelona, por lo que, a juicio del Tribunal Superior de Justicia, SGAB venía actuando como concesionario tácito del servicio, de modo que, con la creación de la sociedad de capital mixto para gestionar el ciclo integral del agua, y la concesión directa de la empresa, el TSJ de Cataluña entiende que no se justifica suficientemente esta decisión, y por tanto queda anulada.

Al respecto el Alto Tribunal, acogiendo uno de los motivos de impugnación, puntualiza que la competencia exclusiva de las entidades locales en materia de abastecimiento de aguas, "en modo alguno implicaba, ni implica, la asunción automática y *ope legis* del servicio de abastecimiento de aguas, ni la supresión o eliminación de los derechos que vinieran ostentando las entidades

privadas, a las que tales derechos les servía de fundamento para la prestación del servicio". Lo único que implica es la posibilidad de municipalizar y expropiar el servicio, previo pago de la correspondiente indemnización, pues en palabras de la Sala, "ni el Estado en 1953 actuó extracompetencialmente otorgando una concesión provisoria, tácita o en precario, ni el contenido de la plena concesión, por un periodo de 99, se vio afectada, en su contenido, ámbito, titularidad o temporalidad, por la incidencia que sobre la misma pudieran haber tenido las sucesivas modificaciones legislativas, bien en materia de aguas, bien en materia de gestión de servicios públicos por las entidades locales".

En cualquier caso, como bien recuerdo el Tribunal Supremo la municipalización de un servicio no se produce de manera automática por la atribución legal de la competencia (*publicatio*) sino que requiere, como resulta de los artículos 168 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, la aprobación del correspondiente acuerdo por el Ayuntamiento, siguiendo el procedimiento establecido, en el que deberá tenerse en cuenta la necesidad o no de proceder a la expropiación de derechos patrimoniales. De tal modo que la concesión era válida, y la decisión de adjudicar el servicio mediante procedimiento negociado, en vez de mediante concurso público, está avalada por la Ley de Contratos del Sector Público, al tomar en consideración la titularidad de SGAB de las infraestructuras para la prestación del servicio, por lo que casa la Sentencia del TSJ de Cataluña que estimaba el recurso interpuesto por Acciona, Aqualia y Aguas de Valencia, y Aigües de Barcelona seguirá prestando el servicio hasta el 2047, fecha límite que se estableció en el contrato de constitución.

2.4. LA RESTRICTIVA INTERPRETACIÓN DEL ALCANCE DE LAS CONSULTAS POPULARES EN EL ÁMBITO LOCAL RESPECTO DE LA INSTALACIÓN DE DEPURADORAS Y VERTIDOS

El Tribunal Supremo vuelve a realizar una interpretación restrictiva del contenido de las consultas populares que los municipios pueden formular a sus ciudadanos en base al artículo 71 de la LBRL. En su Sentencia 3898/2019, de 3 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente: Francisco Javier Borrego Borrego), desestima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Santa Margalida (Mallorca) contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2018, que deniega la celebración de una consulta popular en el municipio de Santa Margalida respecto a su oposición por todas las vías legales a su alcance, incluida la jurisdiccional, a la aprobación del proyecto de nueva estación depuradora de aguas residuales en Can Picafort y su emisario submarino que vierte en la bahía de Alcudia en la Playa de Son Bauló.

El Alto Tribunal acoge los motivos de la parte demandada y entiende que, en aplicación del artículo 124.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, las obras hidráulicas de interés general, como las del caso enjuiciado, son competencia de la Administración General del Estado, no es una competencia propia municipal por lo que no es acorde al artículo 71 LBRL que impone los requisitos concurrentes de que el objeto de la consulta sea de competencia propia municipal, de carácter local, de especial relevancia para los intereses de los vecinos, y que no se trate de asuntos relativos a la Hacienda Local.

El Ayuntamiento defiende que no cuestiona la competencia del Estado en obras hidráulicas, sino que somete a consulta únicamente la cuestión de "tomar todas las acciones legales que le asisten en Derecho" contra el ejercicio de esa competencia, lo que sí considera que debe admitirse como de plena competencia propia municipal, junto con la destinación de los recursos económicos de la entidad. A lo que añade, "si como mera hipótesis, entendemos que la pregunta indirectamente se extiende a la instalación de la depuración proyectada, tampoco estamos ante una competencia exclusiva y excluyente del Estado" citando al efecto las competencias municipales en tratamiento y evacuación de aguas residuales y en materia de medio ambiente urbano de la LBRL.

En la oposición al recurso, el abogado de la Comunidad Autónoma expone que la capacidad procesal no se trata de la manifestación de una competencia municipal, y que si la pregunta indirectamente afecta al fondo, a la estación depuradora, la desestimación del recurso es forzosa. Argumentos que acoge la Sala, que, a mayor abundamiento, indica que de forma previa al ejercicio de acciones, la legislación de régimen local exige un dictamen o informe jurídico previo que no puede substituirse o intentar condicionar a través de una consulta popular, y que en cualquier caso, al amparo del artículo 71 una consulta popular no puede tener por objeto asuntos relativos a la Hacienda Local.

3. ORDENANZAS LOCALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

3.1. ALGUNOS EJEMPLOS DE ORDENANZAS MUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

3.1.1. Ordenanza de movilidad del ayuntamiento de Valencia

El 8 de mayo de 2019 se aprueba esta Ordenanza que actualiza la anterior de circulación por entender que se quedaba corta conceptualmente respecto a las preocupaciones actuales de movilidad urbana y ciudad sostenible. Así, se

pretenden regular todas las formas de movilidad, y no centrarse en las realizadas por vehículos motorizados privados, dando mayor prioridad a las formas de menor impacto ambiental.

Con la nueva regulación se busca garantizar la seguridad y la salud de las personas, la mejora de la calidad del aire y la protección del medio ambiente, restando protagonismo al vehículo privado motorizado a favor de desplazamientos más sostenibles, e incluyendo, así mismo, propuestas relacionadas con el uso de los caminos rurales o una completa regulación de vehículos de movilidad personal, también conocidos como vehículos de movilidad urbana, hasta ahora ignorados o ilegalizados pero de uso cada vez más generalizado como los patinetes eléctricos o las plataformas, a los que supletoriamente se aplicará lo regulado para bicicletas.

Esta completísima ordenanza llama la atención por ser todo un ejemplo de aplicación del principio de buena regulación y participación, pues en los trabajos de elaboración de la misma se contó con la Mesa de movilidad, así como con grupos de debate, consultas a los distintos Servicios Municipales, otras Instituciones y Asociaciones ciudadanas, además de la realización de la consulta pública previa regulada por la LPAC, teniendo como resultado una norma coherente, holística, en la que han participado todos los sectores sociales implicados en la movilidad.

3.1.2. Ordenanza de movilidad del ayuntamiento de Málaga

En el caso de la ciudad de Málaga, aprueba su ordenanza el 23 de julio de 2019 con la intención de anticiparse a un escenario de futuro en el que se avance a un mayor equilibrio, con menor dependencia del vehículo privado y mayor protagonismo de modos de movilidad más sostenibles.

A diferencia del Ayuntamiento de Valencia, el consistorio malagueño ha decidido considerar a las personas que se desplacen con patines, monopatines, patinetes, o similares como peatones, aunque regulando ciertas cuestiones como las zonas de circulación o la velocidad permitida. De otra parte, también se reservan la posibilidad de crear un registro de bicicletas, de inscripción voluntaria, para conocer el parque ciclista de la ciudad.

3.1.3. Ordenanza de protección, tenencia y venta de animales de Zaragoza

El 25 de marzo de 2019 Zaragoza aprueba esta Ordenanza con el objetivo de evitar la conflictividad que estaba provocando la anterior normativa local al respecto, especialmente en lo tocante a la falta de recogida de los excrementos de las mascotas por parte de sus propietarios, además de incluir la prohibición de utilizar productos químicos y tóxicos para evitar las micciones de animales

por falta de evidencia empírica que avale que se consigue el efecto pretendido y por vulnerar la Ordenanza de limpieza de la ciudad.

Respecto de la protección de estos animales, se añade al sistema de identificación de microchip previamente regulado, un procedimiento analítico para la extracción de ADN para agilizar lo máximo posible la actuación de los servicios públicos locales en casos de hurto, camadas indeseadas, abandono y maltrato animal.

Cabe destacar también la medida adoptada de prohibición de circos que en sus espectáculos utilicen animales por la ausencia de marco legislativo específico que sirva de referencia en esta materia, lo que dificulta cumplir garantías de seguridad, sanidad animal y protección animal y ciudadana, medida que ya había sido adoptada por otras ciudades como Barcelona, Vitoria, Oviedo o Valencia.

4. POLÍTICAS AMBIENTALES LOCALES

4.1. LA APUESTA POR LA COORDINACIÓN PLANIFICADA EN LA SOSTENIBILIDAD Y LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN DE MADRID

La Comunidad de Madrid ha anunciado la puesta en marcha de un Plan de movilidad sostenible y lucha contra la contaminación a diez años, coordinado con los ayuntamientos de la región. De este modo, se quiere evitar que haya actuaciones independientes en pro de una actuación consensuada, uniformada y adecuadamente coordinada, para conseguir así sumar fuerzas y maximizar resultados mediante instrumentos como la construcción de infraestructuras con suficiente antelación o presupuestos plurianuales.

La importancia de esta iniciativa reside en contrarrestar las afirmaciones que apuntan a que las acciones a nivel local no contribuyen al control efectivo de la problemática ambiental por su alcance territorial y material limitado. Si la acción de una localidad no se compagina y coordina con la del resto, los esfuerzos de cada uno tienden a desvanecerse porque la reducción de emisiones alcanzada sería insignificante en términos globales.

Promoviendo la coordinación y la aprobación de planes a diez años se consiguen actuaciones con miras al largo plazo que descartan medidas de legislatura, sino que pretenden abordar el problema con seriedad, responsabilidad y estrategia común, para conseguir una coherencia de políticas, aunque sea a costa de ceder parte de la autonomía local de los municipios para que las ejerzan en la misma dirección.

4.2. REGULACIÓN DE ZONA DE BAJAS EMISIONES PARA PRESERVAR LA SALUD PÚBLICA Y LA CALIDAD DEL AIRE EN BARCELONA

El Consistorio ha aprobado en diciembre de 2019 la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona, de tal modo que los vehículos más contaminantes sin la etiqueta ambiental no podrán circular en la declarada ZBE (que comprende un área de más de 95 km) los días laborables de lunes a viernes entre las 7 y las 20 horas, exceptuando algunos tipos de vehículos como los de transporte para personas con movilidad reducida o asistenciales. Incluyendo también un periodo de adaptación para vehículos profesionales, y un régimen de autorizaciones puntuales para vecinos y extranjeros.

Una medida restrictiva e impopular pero necesaria por sus numerosos beneficios, entre los que destacan la reducción de tráfico en el centro de las ciudades, la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero, la mejora de la calidad del aire y la salud, esto último especialmente relevante tras la estimación de la OMS respecto a que la contaminación del aire causa 4,2 millones de muertes anuales prematuras en todo el mundo, siendo causa además de muchas enfermedades y efectos nocivos para la salud.

4.3. LA ALIANZA POR LA EMERGENCIA CLIMÁTICA EXIGE A LOS AYUNTAMIENTOS LA INMEDIATA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA CLIMÁTICA

El Papa Francisco o la Naciones Unidas se han manifestado respecto a la necesidad que los Ayuntamientos lleven a cabo actuaciones concretas en esta línea tras las evidencias científicas relacionadas con el calentamiento global o la extinción de seres vivos y ecosistemas a causa del cambio climático provocado por los irreparables daños que genera la actividad humana.

La Alianza interpela a los Ayuntamientos a reconocer el problema, visibilizarlo y asumir compromisos vinculantes y mucho más ambiciosos que los actuales, diseñando hojas de ruta concretas que prevean la asignación recursos suficientes para hacer frente a esta crisis y limitar el aumento de las temperaturas globales, las olas de calor o la irregularidad de las lluvias. De este modo se sitúa a los Ayuntamientos como catalizadores del cambio por ser el gobierno más próximo a la ciudadanía, y por ende, con una posición privilegiada para articular los objetivos globales con las comunidades locales. Por no mencionar que es el nivel de gobierno que posee competencias generales sobre ámbitos directamente relacionados con los efectos negativos y posibles soluciones al cambio climático, como son la movilidad, el urbanismo, la gestión de residuos, el abastecimiento y tratamiento de recursos hídricos, la educación ambiental...

Entidades locales como Madrid –con los votos en contra de Vox– o la Diputación de Cádiz –por unanimidad–, se han adherido a esta Declaración para asumir así un compromiso político dirigido a la toma de medidas dirigidas a combatir el cambio climático, con objetivos como la reducción de emisiones de CO₂ o la promoción del uso de energías renovables, redirigiendo todos los recursos disponibles para afrontar la crisis ecológica y los problemas asociados que conlleva.

4.4. LA FEMP PROPONE UNA ESTRATEGIA LOCAL DE ECONOMÍA CIRCULAR

La Federación Española de Municipios y Provincias, que está jugando un papel crucial para extender la importancia de implicación en políticas y programas de protección de medio ambiente a nivel local, aportando formación y sensibilización al personal de los municipios, presentó en la Cumbre del Clima esta herramienta basada en cinco grandes áreas vinculadas a los compromisos de la Agenda 2030 –aprobada en 2015 por la Asamblea de Naciones Unidas y en vigor desde enero de 2016, contiene los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, en su mayor parte de incumbencia municipal–. Esta estrategia define la economía circular como una “política palanca”, es decir, como área prioritaria para acelerar la implementación de los ODS.

La idea clave de la economía circular es maximizar los recursos materiales y energéticos disponibles con el objeto de que permanezcan en la economía el mayor tiempo posibles reduciendo al mínimo la generación de residuos.

De este modo, la FEMP ha desarrollado un modelo que facilita a las entidades locales implantar medidas transversales para hacer que la economía sea más innovadora, competitiva y sostenible mediante la apuesta por los recursos naturales, minimizando su consumo, y la reducción de generación de residuos favoreciendo el ciclo de los materiales y el reciclaje. Para ello ha puesto a disposición de los actores implicados un documento muy didáctico y completo que incluye los elementos del diagnóstico que se debe llevar a cabo, el plan de acción con distintos ejes estratégicos y medidas concretas, con actuaciones prioritarias y objetivos a perseguir, y un plan de seguimiento con ejemplos de indicadores para facilitar su evaluación.

En definitiva, se trata de cambiar el modo de producir, la aptitud, los hábitos y el comportamiento de la ciudadanía, erigiéndose el nivel local como catalizador y motor de la circularidad para la transformación de la economía local.

4.5. GALICIA Y LA FISCALIZACIÓN ANUAL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL POR EL CONSELLO DE CONTAS

En aplicación de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consello de Contas de Galicia, se acordó incluir en el programa anual de actuaciones una fiscalización de los ayuntamientos con población superior a 10.000 habitantes en materia medioambiental –un total de 55 ayuntamientos que representan el 17,57% de los ayuntamientos y el 69,82% de la población–.

Esta fiscalización horizontal y operativa verifica el cumplimiento de la aplicación de la legislación medioambiental, la aprobación por parte de los ayuntamientos de normativa propia en la materia, también revisa los programas presupuestarios relativos a este ámbito y su ejecución, así como las actuaciones y medidas específicas adoptadas en materia ambiental, por ejemplo en lo tocante a contaminación atmosférica, acústica o luminosa.

Los resultados del último ejercicio de 2017-2018 no son muy alentadores, pues se apunta a que se produjo una escasa asunción de compromisos medioambientales y un desarrollo incompleto de las actuaciones de planificación recogidas por la Agenda 21, además de insuficiencia de dotación de especialistas y escasa implantación de sistemas de gestión ambiental.

No obstante, actuaciones como esta, en la que se pone de manifiesto cuáles son los municipios incumplidores y cuáles son las áreas de mejora, son las que permiten avanzar en la protección del medio ambiente, especialmente en el ámbito local, por ser las administraciones más próximas a los problemas que se quieren solucionar desde iniciativas como la Agenda 21 local, erigiéndose como gobierno mejor situado para educar y movilizar a la ciudadanía en pro del desarrollo sostenible.

La fiscalización es una herramienta de enorme utilidad para diagnosticar problemas, planificar acciones para solventar dichos problemas, desarrollar indicadores y formas de almacenar datos para efectuar mediciones, contribuyendo así mismo a las tan necesarias transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública ambiental.

5. BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, J. Autonomía y competencias locales. *Documentación Administrativa*, n. 6, enero-diciembre, 2019, pp. 8-15.

CASADO CASADO, Lucía. Crisis económica y protección del medio ambiente. Lo impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España. *Revista de Direito Económico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 9, n. 1, enero – abril 2018, pp. 18-63.

- La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente. Barcelona: Institut d'Estudis de l'autogovern, 2018.

CASADO CASADO, L.; FUENTES i GASÓ, J. R. (Dirs.); CARMONA GARIAS, S.; RODRÍGUEZ BEAS, M. (Coords.). *Dret Ambiental Local de Catalunya*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

COCCIOLO, E. E. Estado garante, energía y transición justa: (re)formulación teórica y despliegue práctico. En: DARNACULLETA GARDELLA, M. M.; ESTEVE PARDO, J.; IBLER, M. *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*. Madrid: Marcial Pons, 2020, pp. 211-244 (en prensa).

CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA. Informe de fiscalización sobre la actuación de las entidades locales de Galicia de más de 10.000 habitantes en materia medioambiental, ejercicios 2017-2018. [Galicia]: Consello de Contas de Galicia, 2019.

FEMP. Estrategia Local de Economía Circular. Hacia una Estrategia Local de Desarrollo Sostenible. [España]: FEMP, 2019.

FUENTES I GASÓ, J. R. Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 101, enero – abril, 2015, pp. 55-88.

- Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental. *Revista Vasca de Administración Pública*, septiembre-diciembre, 2018, pp. 1-37.

GARCIA MATÍES, R. Algunas notas sobre los avances de los objetos de desarrollo sostenible en los gobiernos locales. *Revista de estudios locales. Cunal*, n. 219, 2019, pp. 76-87.

GIFREU I FONT, J. La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho urbanístico- *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 8, n. 1, 2017, pp. 1-77.

- La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los Objetivos de la UE para los Horizontes 2020-2030. Las redes "District heating and cooling". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, n. 1, 2019, 1-55.

GARCÍA RUBIO, F. *El Derecho local tras la "racionalización"*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

MERINO ESTRADA, V. La posible contribución de los servicios municipales de prestación obligatoria a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *Revista de estudios locales. Cunal*, n. 216, 2019, pp. 42-55.

NAVARRO, C. (Dir.). Gobiernos Locales ante los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Localización y estrategias de implantación en municipios de la Comunidad de Madrid. Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales: VIII Informe. Madrid, diciembre de 2019.

NAVARRO, C., ALBA, D., GONZÁLEZ M., SIMOU S. *Cambio climático. Análisis comparado de las políticas de cambio climático en municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid*. Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales: VII Informe. Madrid, 2019.

PRESICCE, L. Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional. En: CARBONELL PORRAS, E.; PIPERATA, G. *La reforma del gobierno local en España e Italia*. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2019, pp. 151-188.

- El periplo de la regulación del autoconsumo energético y generación distribuida en España: la transición de camino hacia la sostenibilidad. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 113, enero-abril 2019, 2019, pp. 181-221.

RODRÍGUEZ BEAS, M.; FUENTES I GASÓ, J. R. La organización territorial del Estatuto de 2006 y lo impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña. En: GARCÍA RUBIO, Fernando (Dir.). *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. Madrid: INAP, julio, 2015, pp. 511-576.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J. Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. *Ambienta*, n. 117, diciembre 2016, pp. 36-45.

Acceso a la justicia: avances y retrocesos en el ámbito internacional, en la Unión Europea y en el Estado español

ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ

EDUARDO SALAZAR ORTUÑO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. COMITÉ DE CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE AARHUS. 3. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. 4. TRIBUNAL SUPREMO 4.1. Legitimación. 4.1.1. Interés legítimo colectivo ambiental. 4.1.2. Habilitación legal ambiental. 4.1.3. Acción popular. 4.2. Limitaciones económicas. 4.2.1. Condena en costas. 4.2.2 Asistencia jurídica gratuita. 4.3. Pretensiones. 4.4. Admisión del recurso de casación.

RESUMEN: A pesar de la mayor lentitud en el funcionamiento del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, continúa siendo una vía útil para poner de manifiesto las insuficiencias del acceso a la justicia ante los tribunales españoles y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En cambio, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha mostrado la importancia de la ejecución de las sentencias de los tribunales de los estados para conseguir una protección efectiva del medio ambiente. También el Tribunal Supremo ha reforzado el acceso a la justicia en medio ambiente al potenciar la legitimación ambiental en cualquiera de los tres supuestos (interés legítimo colectivo ambiental, habilitación legal y acción popular o pública) y superar las barreras económicas mediante una interpretación favorable al derecho a la asistencia jurídica gratuita *ex lege* en los casos de condena en costas. Pero, lamentablemente, mantiene una visión restrictiva de las pretensiones que dificulta una tutela judicial efectiva ambiental.

ABSTRACT: Despite the slower pace of the Aarhus Convention Compliance Committee, it continues to be a useful way of highlighting the inadequacies of access to justice before the Spanish courts and the European Union's Court of Justice. On the other hand, the Court of Justice of the European Union has shown the importance of the execution of the judgements of the courts of the Member States in order to achieve effective protection of the environment. The Spanish Supreme Court has also reinforced access to justice in environmental matters by promoting standing to sue in any of the three cases (legitimate collective environmental interest, legal empowerment and *actio popularis*) and overcoming financial barriers through a favourable interpretation of the right to legal aid *ex lege* in cases of judicial costs. But, unfortunately, it maintains a restrictive vision of the pretensions which avoids environmental judicial tuition.

PALABRAS CLAVE: Acceso a la justicia en medio ambiente. Aplicación de la legislación ambiental. Convenio de Aarhus. Derecho ambiental de la UE.

KEYWORDS: Access to justice in environmental matters. Citizen environmental enforcement. Aarhus Convention. Environmental EU Law.

1. INTRODUCCIÓN

Además de analizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo en el contencioso-administrativo sobre acceso a la justicia en medio ambiente, cabe destacar la novedad, en esta edición, de incluir el examen de las resoluciones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus. Asimismo, señalamos que este estudio se ha realizado en el marco de la Cátedra Jean Monnet de Derecho ambiental de la Unión Europea de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona y del Proyecto "La efectividad del derecho ambiental en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia" (ref. 20971/PI/18) financiado por la CARM.

2. COMITÉ DE CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE AARHUS

En este nuevo apartado revisaremos la actividad de este mecanismo de control de aplicación del Convenio de Aarhus que, en algunos casos, se está revelando como muy efectivo a la hora de mejorar la aplicación del Tratado y de vencer obstáculos procedentes del ordenamiento jurídico de las Partes.

En relación a los casos contra España, debe destacarse el procedimiento de seguimiento (*follow up process*) en relación a las tres quejas interpuestas por asociaciones ciudadanas de nuestro Estado frente a la débil aplicación del Convenio de Aarhus por parte de las autoridades públicas. Este proceso de seguimiento ante el Comité de Cumplimiento, viene derivado de las Declaraciones de no cumplimiento generadas por Decisiones de la Conferencia de las Partes, que desde 2011 vienen advirtiendo a España de la necesidad de reformar el ordenamiento jurídico y promover el cumplimiento cabal del Convenio de Aarhus.

En relación a las comunicaciones presentadas en 2008 y 2009 por asociaciones de vecinos de Murcia y Almendralejo, el Comité de Cumplimiento, con la ayuda del Punto Focal del Ministerio con competencias en medio ambiente, facilitó la reforma legal de la Orden de Tasas del Municipio de Murcia para no impedir el acceso a la información ambiental. A pesar de algunos pronunciamientos de los tribunales españoles (en especial, el Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019 que comentamos más adelante), en estos momentos el Comité de Cumplimiento aún continúa exigiendo a España la reforma de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, para incluir a las organizaciones de defensa ambiental conforme a la Ley 27/2006, de 18 de julio. Pese a la insistencia del Comité, el Gobierno de España, a lo largo del 2019, a través de su representación en el proceso, ha continuado utilizando excusas para retrasar la adopción de medidas legislativas que suponen mantener a nuestro Estado en una situación de incumplimiento. A día de hoy, algunas Comisiones de Justicia Gratuita aún siguen denegando el derecho constitucional de justicia gratuita a organizaciones ecologistas.

Mayor interés por su ámbito son las consecuencias de la comunicación interpuesta por *ClientEarth* contra la Unión Europea (asunto ACCC/C/2008/32) y que también fue presentada en 2008. El caso al que nos referimos ha supuesto toda una crítica al doble discurso de la Unión Europea, que exige por un lado a los estados miembros que adopten medidas para que el acceso a la justicia en asuntos ambientales sea amplio y, por otro lado, mantiene cerradas las puertas de la legitimación en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a ciudadanos y a sus organizaciones. El Comité de Cumplimiento dictó sus recomendaciones en 2017 declarando que estas limitaciones vulneraban el Convenio de Aarhus y posteriormente, de forma totalmente excepcional e incomprensible, no fueron adoptadas por la Reunión de las Partes en Budva, demorando un posicionamiento para la siguiente Reunión de las Partes prevista para 2021. Ello fue duramente criticado por la doctrina, algunos estados y las organizaciones sociales.

Fruto de la comunicación interpuesta, de las recomendaciones del Comité de Cumplimiento y del nuevo plazo concedido por la Reunión de las

Partes, se adoptó la Decisión (UE) 2018/881 del Consejo de 18 de junio de 2018 por la que se insta a la Comisión a que presente un estudio acerca de las opciones de las que dispone la Unión para dar respuesta a las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en relación con el asunto ACCC/C/2008/32 y, si resulta adecuado a la luz de los resultados del estudio, una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifique el Reglamento (CE) 1367/2006. En cumplimiento de esta Decisión, la Comisión Europea realizó una consulta a la ciudadanía del 20 de diciembre de 2018 al 14 de marzo de 2019 y encargó un informe a la consultora Milieu Consulting Sprl que presentó en septiembre de 2019 con el título *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters Final report*.

A raíz de este informe, la Comisión ha publicado el Documento de Trabajo de 10 de octubre de 2019 (SWD(2019) 378 final) titulado "Informe sobre la implementación por la Unión Europea del Convenio de Aarhus en la área de acceso a la justicia en medio ambiente" donde plantea la revisión del Reglamento 1367/2006, de 6 de septiembre, sin perjuicio de que el Tribunal de Justicia pueda modificar su jurisprudencia. Este posicionamiento ha sido incluido también en la Comunicación de 11 de diciembre de 2019 (COM(2019)640) referida al "The European Green Deal".

3. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el período objeto de estudio, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desarrollado alguna línea de avance en el acceso a la justicia en medio ambiente mediante la Sentencia de la [Gran Sala de 19 de diciembre de 2019, asunto C-752/18](#), Umwelthilfe.

Esta sentencia resuelve una cuestión prejudicial remitida por un tribunal alemán bávaro (en concreto, el Tribunal Superior contencioso-administrativo de Baviera) referida a la interpretación de los artículos 9.4 del Convenio de Aarhus, 4.3 y 19.1 TUE, 197 TFUE y 47.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Todo ello en relación a la ejecución judicial de una sentencia del Tribunal contencioso-administrativo de Múnich, confirmada por el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera, que condenó al Land de Baviera a modificar el plan de calidad del aire mediante el establecimiento de ciertas prohibiciones de circulación de vehículos, a fin de respetar las obligaciones derivadas de la [Directiva 2008/50/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa](#).

En numerosos lugares a lo largo de varios kilómetros de carreteras en el interior de la ciudad de Múnich se sobrepasaron en porcentajes significativos, los valores límite de dióxido de nitrógeno (NO₂), a saber, 40 µg/m³ de media por año civil, establecidos por el artículo 13.1 de la Directiva 2008/50 de calidad del aire. La ONG Umwelthilfe, con apoyo de ClientEarth, interpuso un recurso ante el Tribunal contencioso-administrativo de Múnich, que mediante una sentencia de 2012 obligó al Land de Baviera a que su plan de acción de calidad del aire incluyera las medidas necesarias para que se respetase lo antes posible el valor límite fijado para el dióxido de nitrógeno. Ante el incumplimiento de la sentencia, en 2016, el Tribunal contencioso-administrativo de Múnich apercibió al Land citado de la imposición una multa coercitiva de 10.000€ en caso de que no cumpliera en el plazo de un año. En el procedimiento de recurso contra dicha resolución, el Tribunal Superior contencioso-administrativo de Baviera apercibió al Land en 2017, de la imposición de multas coercitivas de un importe comprendido entre 2.000 y 4.000 euros si no adoptaba las medidas necesarias, entre ellas el establecimiento de prohibiciones de circulación en diversas zonas urbanas para ciertos vehículos diésel. El Land de Baviera no cumplió y el Tribunal contencioso-administrativo de Múnich le condenó en 2017 al pago de una multa coercitiva de 4.000 euros que abonó. Pero continuó sin cumplir todas las órdenes conminatorias con manifestación pública de su Kanzler de la intención de no cumplir en caso alguno lo relativo al establecimiento de prohibiciones de circulación.

Mediante varias resoluciones de 28 de enero de 2018, el Tribunal contencioso-administrativo de Múnich impone nuevamente al Land una multa coercitiva de 4.000 euros por incumplimiento, apercibiendo de la imposición de otra multa adicional de idéntico importe. No obstante, dicho Tribunal desestimó la pretensión de Umwelthilfe de que se impusiera un arresto domiciliario coercitivo a la ministra de Medio Ambiente de Baviera o, en su defecto, al Ministro-Presidente de Baviera. Umwelthilfe recurrió la resolución de 28 de enero de 2018 por la que se desestimó su pretensión de que se impusiera dicho arresto, a pesar de que el estado federado de Baviera no cumplió la obligación de establecer las prohibiciones de circulación.

Aunque, a juicio del Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera remitente cabría plantearse la posibilidad de garantizar el cumplimiento imponiendo un arresto coercitivo a determinados miembros del Land, considera que ese mecanismo no es aplicable en el presente asunto por razones de Derecho constitucional. Se basa en que el Tribunal Constitucional Federal (BundesVerfassungsgericht), en su resolución de 13 de octubre de 1970, exigió que el objetivo perseguido al aplicar una disposición que sirve de fundamento jurídico a una privación de libertad debe quedar siempre englobado en la intención que perseguía el legislador en el momento en que estableció dicha disposición. El Tribunal remitente estima que tal requisito no se cumple en lo que respecta a los titulares de una función que implica el ejercicio del poder público.

No obstante, el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera se preguntó si el Derecho de la Unión Europea exige o no una apreciación diferente de la situación jurídica que se examina en el litigio principal. En consecuencia, planteó una cuestión prejudicial sobre si el Derecho de la Unión, en particular los preceptos antes citados, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación caracterizada por la negativa persistente de una autoridad nacional a dar cumplimiento a una resolución judicial que la conmina a ejecutar una obligación clara, precisa e incondicional derivada de dicho Derecho, facultaba al tribunal estatal competente para imponer un arresto coercitivo a titulares de una función que implica el ejercicio del poder público, o incluso le obliga a hacerlo.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea hace un repaso a la doctrina jurisprudencial en materia de acceso a la justicia ambiental (Janecek, C- 237/07) y de acceso a la justicia en general (Toma y Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, Torubarov, C-556/17), y en materia de aplicación del Derecho europeo e inaplicación de la legislación nacional (Simmenthal, C-106/77 y Popławski, C-573/17). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea pone énfasis en el derecho a un recurso efectivo, pero se detiene concretamente en el análisis de si la “detención” puede darse como limitación de la libertad deambulatoria de la Ministra y el LandKanzler, de conformidad con los principios del Derecho Penal, que exige la tipificación concreta de la conducta para aparejar una pena de tal calado. Curiosamente menciona también la concurrencia de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho europeo, la denominada “doctrina Francovich” que no pudo tener acogida en el caso Leth (C-420/11).

Y concluye en que el hecho de que una autoridad nacional se niegue a dar cumplimiento a una resolución judicial que le conmine a ejecutar una obligación clara en relación con la calidad del aire, incumbe al tribunal estatal imponer un arresto coercitivo cuando las disposiciones del Derecho interno contemplen tal pena. Lo interesante del pronunciamiento de la Gran Sala es la afirmación de que la situación de insumisión institucional a la aplicación de las políticas ambientales vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva que incluye el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, previsto en el Convenio de Aarhus. Por su particular interés transcribimos el fallo:

“El Derecho de la Unión, en particular el artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación caracterizada por la negativa persistente de una autoridad nacional a dar cumplimiento a una resolución judicial que la conmina a ejecutar una obligación clara, precisa e incondicional derivada de dicho Derecho, en particular de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en

Europa, incumbe al tribunal nacional competente imponer un arresto coercitivo a titulares de una función que implica el ejercicio del poder público cuando en las disposiciones del Derecho interno exista una base legal para la imposición de tal arresto que sea suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación, y siempre que la limitación del derecho a la libertad, garantizado por el artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que ese arresto supondría satisfaga los demás requisitos establecidos al respecto en el artículo 52, apartado 1, de la mencionada Carta. En cambio, de no existir una base legal de tales características en el Derecho interno, el Derecho de la Unión no faculta a ese tribunal para que recurra a dicha medida."

4. TRIBUNAL SUPREMO

4.1. LEGITIMACIÓN

4.1.1. Interés legítimo colectivo ambiental

Esta legitimación de carácter subjetivo está profundamente arraigada y consolidada, tal como se puede comprobar en las sentencias del Tribunal Supremo dictadas en el año 2019 sobre litigios ambientales planteados por ONGs sin que se esgrima ninguna objeción a su legitimación por interés legítimo colectivo ambiental.

Además, en el único caso que hemos encontrado donde se ha aducido la falta de legitimación activa de una asociación por interés legítimo colectivo ambiental, el Tribunal Supremo responde, particularmente, muy duramente contra dicha alegación por parte del Abogado del Estado. Nos referimos a la Sentencia de 16 de julio de 2019 (núm. 1075/2019, sección 5ª y ponente Juan Carlos Trillo Alonso) que estima en parte el recurso contencioso-administrativo deducido por la Plataforma de Vecinos de la Parroquia de Mehá contra el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se declaran excluidos del trámite de evaluación de impacto ambiental unos proyectos de una planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado.

La sentencia recuerda los requisitos generales de la legitimación por interés legítimo colectivo ambiental que transcribimos a continuación:

"Quizá no sobre recordar en respuesta al cuestionamiento de la legitimación que el artículo 19 de la Ley jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio, contempla en su apartado 1.b), como legitimados ante este orden jurisdiccional a «Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos»; que dicho precepto, al igual que todos aquellos que atribuyen la legitimación activa, deben ser interpretados con amplitud, conforme así lo

*dispone reiterada doctrina del Tribunal Constitucional fundamentada en que el contenido esencial y primario del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es obtener una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes ([sentencias del Tribunal Constitucional 144/2008, de 10 de noviembre](#), [29/2010, de 27 de abril](#) y [15/2012, de 13 de febrero](#)); que ya la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción señala, como uno de los ejes de la reforma que acomete como consecuencia de la entrada en vigor de la [Constitución](#) y de los principios que consagra, la introducción de «[...] medidas que garantizan la plenitud material de la tutela judicial en el orden contencioso administrativo y el criterio favorable al ejercicio de las acciones y recursos a la defensa de las partes»; que reiterada jurisprudencia define la legitimación activa como una titularidad que deriva de la posición peculiar que ostenta una persona física o jurídica en un recurso determinado, más concretamente, cuando la decisión que se adopte en el mismo es susceptible de afectar a su interés legítimo, conceptuado éste como el nexo que une a una persona con el proceso de que se trata y que se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnado), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético); y que en consecuencia la comprobación de que exista legitimación *ad causam* exige tener en cuenta la interrelación que existe entre el interés legítimo que se invoca y el objetivo de la pretensión.»*

A continuación, los aplica al caso concreto afirmando que “no hay margen de duda” de que se cumplen porque se trata de una asociación que, según el artículo 5 de los estatutos, tiene, entre sus fines principales, el de “cualquier otro fin que pueda redundar en defensa de los intereses vecinales y de la calidad de vida de la parroquia”. Y no le es indiferente la resolución que se adopte, precisamente, por la relación material unívoca con la pretensión que ejercitan, por sí reveladora de que según el sentido de esa resolución les producirá un efecto positivo o negativo a dichos fines.

En fin, la sentencia aplica a este supuesto los tres requisitos de la legitimación por interés legítimo colectivo ambiental: a) se trate de personas jurídicas sin ánimo de lucro (ONGs); b) figure, entre las finalidades estatutarias, la protección del medio ambiente; y c) exista una vinculación entre los fines estatutarios de protección del medio ambiente y el objeto del proceso en el sentido de que la sentencia pueda comportar un beneficio o un perjuicio a las finalidades estatutarias ambientales. Además, recuerda que el análisis casuístico de esta vinculación debe hacerse en base a una interpretación en el sentido más favorable a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y prohíbe interpretaciones excesivamente formales y rigoristas. Valoramos positivamente que la sentencia adopte una posición clara y rotunda para frenar alegaciones abusivas contrarias a la

legitimación por interés legítimo colectivo ambiental. La fundamentación en el derecho constitucional y la LJCA es correcta. Pero hubiera sido deseable también basarse en el derecho internacional y el derecho europeo sobre acceso a la justicia en medio ambiente puesto que reconocen a las ONGs que trabajan en favor de la protección del medio ambiente como titulares del interés legítimo ambiental y exigen aplicar el principio de amplio acceso a la justicia.

4.1.2. Habilitación legal ambiental

En relación a la legitimación por habilitación legal de los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, el Auto del Tribunal Supremo 30 de octubre de 2019 (recurso contencioso-administrativo núm. 65/2019, sección 3ª y ponente Eduardo Calvo Rojas) examina su aplicación a la asociación Alianza Mar Blava en el recurso contencioso-administrativo que interpuso contra el Real Decreto 1519/2018, de 28 de diciembre, por el que se otorga la segunda prórroga a una concesión de explotación de hidrocarburos.

La falta de legitimación fue planteada mediante una alegación previa de la empresa codemandada Cepsa E.P. España, S.L alegando que la asociación recurrente no había justificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en los citados art. 22 y 23 de la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En cambio, la asociación sostuvo que cumplía dichos requisitos porque no tenía ánimo de lucro, se había constituido formalmente el 7 de enero de 2014 y, según sus estatutos, perseguía como objetivo global y fundamental la protección y defensa de la riqueza ambiental, así como el empleo, el bienestar ciudadano y los derechos de las generaciones futuras a disfrutar de un medio ambiente en buen estado de conservación y, en particular, el del Mar Mediterráneo y sus costas.

El Tribunal Supremo rechaza la inadmisibilidad y confirma la legitimación de la asociación al comprobar que es conforme con los requisitos de los art. 22 y 23 de la Ley 27/2006. Veamos el razonamiento de esta sentencia.

En primer lugar, afirma que se cumplen los requisitos subjetivos: a) se trata de una persona jurídica sin ánimo de lucro; b) tiene entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular; c) se había constituido legalmente al menos dos años antes de la interposición del recurso contencioso-administrativo; d) viene ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos, y e) según sus estatutos, desarrolla su actividad en un ámbito territorial que resulta afectado por la actuación administrativa.

Y en segundo lugar, el auto también sostiene que cumple con el requisito objetivo de que se vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 de la Ley 27/2006 reproduciéndolas a continuación: “la protección de las aguas; protección contra el ruido; protección de los suelos; contaminación atmosférica; ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos; conservación de la naturaleza, diversidad biológica: montes y aprovechamientos forestales; gestión de los residuos; productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas; biotecnología; otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente; evaluación de impacto medioambiental; acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente; y, en fin, aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica”. A pesar de que debía ser manifiesta la alegación de vulneración de algunas de estas normas, hubiera sido deseable una mayor concreción de cuáles se habían alegado como vulneradas. En todo caso, es importante destacar que el auto advierte que esta legitimación por habilitación legal no permite al recurrente alegar motivos de nulidad ajenos al ámbito medioambiental al que se circunscribe dicha legitimación. Y, por tanto, concluye que los posibles excesos en pueda incurrir la recurrente forman parte de la controversia de fondo que habrá de decidirse en la sentencia.

4.1.3. Acción popular

La STS de 21 de noviembre de 2019 (núm. 1621/2019, Sección 5ª y ponente César Tolosa Tribiño) resuelve la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar cuál es el plazo para instar en vía administrativa la anulación (por causa de anulabilidad del artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - actual artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-) de una licencia de obras, cuando se pretende actuar en el ejercicio de la acción pública en materia urbanística.

Es cierto que el caso concreto no es estrictamente ambiental porque quien ejerce la acción pública urbanística es un Colegio profesional de arquitectos contra una licencia municipal de obras en base a la falta de competencia del técnico redactor del proyecto por entender que debía ser un arquitecto superior. Pero esta sentencia tiene una gran relevancia ambiental porque fija los criterios para determinar el plazo para recurrir las licencias urbanísticas en el ejercicio de la acción pública en urbanismo aun cuando hayan transcurrido los plazos ordinarios mucho más reducidos. No cabe olvidar que buena parte de los conflictos ambientales provienen de la aprobación de planes y actos administrativos urbanísticos, en especial, licencias urbanísticas.

Concretamente, la sentencia interpreta el art. 62 relativo a la acción pública del Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y, en particular, el apartado segundo relativo al plazo de su ejercicio: "Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística".

En este caso el Colegio de Arquitectos interpuso ante el Juzgado contencioso-administrativo un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio de su solicitud presentada el 22 de septiembre de 2016, en ejercicio de la acción pública en materia urbanística, de anulación de una licencia de obras de 23 de agosto de 2011. El Juzgado inadmitió el recurso por extemporáneo y, posteriormente, el Tribunal Superior de Justicia confirmó dicha inadmisión. Entienden que los plazos más largos para ejercer la acción pública ante obras ilegales (durante la ejecución de las obras y hasta el transcurso de los plazos para adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística que, según la legislación urbanística andaluza son 6 años) son de aplicación para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística. Pero no para la impugnación directa de licencias de obras a las que les resulta de aplicación los plazos ordinarios de 1 mes (recurso administrativo) o 2 meses (recursos contencioso-administrativo) contra actos administrativos expresos como en el presente caso. Ello sin perjuicio de que se pueda acudir también a los mecanismos de la revisión de oficio. De esta manera, consideran que se consigue el equilibrio necesario entre seguridad jurídica y defensa de la legalidad urbanística.

El Tribunal Supremo empieza destacando, con diversas citas jurisprudenciales, la gran importancia que tiene la acción pública en urbanismo para que la ciudadanía pueda exigir el cumplimiento de la legislación urbanística (función de tutela abstracta de la legalidad) y la protección de los valores más importantes de la colectividad en urbanismo (función de protección de intereses colectivos). En concreto, afirma: "La acción pública es un instrumento puesto al servicio de los ciudadanos que consiste en la atribución de legitimación para perseguir conductas que infrinjan la normativa aplicable a sectores especialmente vinculados a valores que afectan a la comunidad".

A continuación, constata que no está previsto un plazo para recurrir en vía contencioso-administrativa cuando se ejerce la acción pública (art. 19.1 h) LJCA) y no se tiene un conocimiento formal de la infracción urbanística. Pero recuerda que la jurisprudencia ha solucionado esta laguna legal estableciendo que el plazo de interposición de la acción se inicia desde el momento en que el reclamante tuvo conocimiento formalmente de la actuación presuntamente ilegal de la Administración. De ahí que puedan darse los siguientes supuestos:

a) si la acción pública se ejercita contra un acto expreso y notificado, el plazo de interposición será el propio del recurso administrativo que corresponda; b) si se interpone frente a un silencio administrativo, no vence el plazo; c) si se ejercita frente a hechos que se consideran ilegales, el plazo será el fijado en cada norma reguladora. Siguiendo estos criterios, manifiesta que la jurisprudencia ha señalado que en el caso de las licencias urbanísticas el plazo para el ejercicio de la acción pública es diferente según se haya tenido o no conocimiento de licencia. Si no se ha conocido la licencia, dicho plazo se prolonga durante el tiempo de ejecución de las obras y hasta el transcurso del plazo de cuatro años o el que establezca la correspondiente legislación autonómica. Mientras que si media conocimiento de la licencia rige el plazo general de impugnación.

Por tanto, el Tribunal Supremo manifiesta que debería haberse admitido la legitimación de la acción pública ejercida en 2016 por el Colegio profesional contra la licencia urbanística de 2011 si había acreditado la falta de conocimiento de la misma con anterioridad lo que no ninguna parte pone en cuestión.

Pero la sentencia aplica otro criterio adicional derivado del alcance material de la acción pública urbanística para confirmar la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por extemporáneo. Sostiene que el ejercicio de la acción pública urbanística debería limitarse a la vulneración de la normativa urbanística, sin poder ampliarse a cuestiones conexas de otra naturaleza. Ello es relevante porque en el presente caso la anulabilidad de la licencia se fundamentaba sólo en la falta de competencia del arquitecto técnico redactor del proyecto por cuanto debía ser un arquitecto superior. Por ello, concluye que no deja de ser un tema de mera competencia profesional, y, por consiguiente, no resultan de aplicación los plazos especiales de ejercicio de la acción pública confirmando la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por extemporáneo.

4.2. LIMITACIONES ECONÓMICAS

4.2.1. Condena en costas

De nuevo, constatamos que el régimen de la LJCA de condena en costas es una de las barreras económicas más importantes que dificultan el acceso a la justicia administrativa en medio ambiente por la inexistencia de un régimen especial en los casos de defensa ambiental y por el amplio margen de apreciación judicial para determinar su aplicación y para fijar su cuantía. De las sentencias consultadas, podemos extraer tres conclusiones.

Primera, no hemos encontrado ningún caso en el que el Tribunal Supremo haya condenado en costas por mala fe o temeridad que es el criterio previsto para la estimación o desestimación parcial de las pretensiones del

recurso contencioso-administrativo (art. 139.1 LJCA) y para la terminación del recurso de casación mediante sentencia estableciendo el vencimiento sólo para la inadmisión (art. 139.3 y 93.4 LJCA). Por tanto, lo más frecuente es que cada parte asuma las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad. Así sucede, por ejemplo, en la STS de 11 marzo de 2019 (núm. 309/2019, sección 5ª y ponente Octavio Juan Herrero Pina) que estima parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por cuatro asociaciones ambientalistas, un ayuntamiento y una asociación de municipios ribereños de embalses contra el [Real Decreto 1/2016, de 8 de enero](#), por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, así como contra la resolución de 7 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se formula declaración ambiental estratégica.

Como hemos dicho en otras ediciones, el criterio de mala fe o temeridad aporta una cierta seguridad para no ser condenado en costas. Pero se convierte en una barrera económica importante cuando hay una estimación parcial del recurso contencioso-administrativo porque el recurrente (normalmente, asociaciones con una limitada capacidad económica) no podrá ser compensado de los elevados costes del proceso cuyo fin es la protección del medio ambiente y, por tanto, no en beneficio particular sino de toda la colectividad.

Segundo, el Tribunal Supremo, prácticamente, no ha hecho uso de la exoneración de la condena en costas por serias dudas de hecho o de derecho en primera o única instancia o por circunstancias que justifiquen su no imposición en los recursos, como factores que atempera la rigidez del vencimiento previsto para la desestimación total de las pretensiones (art. 139.1 y 2 LJCA). Y en los pocos casos encontrados el Tribunal Supremo se limita a no imponer las costas sin más justificación que manifestando, por ejemplo, la expresión "al no concurrir méritos para su imposición". Así sucede en la STS de 28 de marzo de 2019 (núm. 425/2019, sección 5ª y ponente Cesar Tolosa Tribiño) que desestima el recurso contencioso-administrativo de Coda-Ecologistas en Acción contra el Real Decreto 1/2016, de 8 enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro

Y, tercero, el Tribunal Supremo continúa ejerciendo su amplia facultad de limitar la cuantía de las costas a una cifra máxima (art. 139.4 LJCA). Apreciamos la consolidación del criterio general de limitar el importe de las costas a 4.000€ que debe soportar quien ha actuado para la defensa ambiental.

A título ejemplificativo, citamos diversas sentencias que desestiman recursos contenciosos-administrativos interpuestos por asociaciones y entes locales contra planes hidrológicos como son las SSTs de 7 de marzo (núm. 298/2019), 11 de marzo de 2019 (núm. 310/2019) y 14 de marzo de 2019 (núm. 342/2019).

4.2.2. Asistencia jurídica gratuita

Una de las novedades más destacables es el Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019 (núm. recurso 42/2017, sección 5ª y ponente César Tolosa Tribiño) que estima el recurso de revisión interpuesto por la Asociación Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente contra las tasaciones de costas del abogado del Estado y tres empresas codemandadas. Estas costas traen causa de la STS de 12 de julio de 2018 que desestimó el recurso contencioso-administrativo y limitó el importe de las costas a 4.000€ a favor de la Administración del Estado y a 2.000€ para cada una de las siete empresas mercantiles codemandadas.

Para empezar, deja bien claro que el derecho constitucional de asistencia jurídica gratuita de la asociación ambientalista (art. 119 CE) no es en base al supuesto de insuficiencia de recursos, sino al de reconocimiento legal (en concreto, el previsto por el art. 23 de la Ley 27/2006), tal como ya ha manifestado la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita. Y, luego, analiza dos cuestiones muy importantes para garantizar la efectividad del derecho a la asistencia jurídica gratuita: la libre elección de abogado y la no exigibilidad del importe de las costas.

En relación a la primera cuestión, señala que, de acuerdo con el art. 27 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, la regla general es la designación de abogado y, cuando sea preciso, de procurador de oficio, si bien se contempla la posibilidad de optar por un profesional de libre elección siempre que renuncie por escrito a percibir sus honorarios o derechos ante el titular del derecho a la asistencia jurídica gratuita y ante el Colegio en el que se halle inscrito. Y comprueba que en este caso la asociación actuó correctamente mediante procurador de oficio y un abogado de libre elección porque este último renunció de conformidad con lo dispuesto por el precepto citado. Consideramos que es muy importante poder elegir abogado en los casos ambientales por la formación y experiencia específica que se precisa lo cual no siempre puede ser garantizado por el turno de oficio. Ahora bien, la obligación de renunciar a cobrar honorarios es una muestra de la total inadecuación del derecho a la asistencia jurídica gratuita para la tutela de intereses colectivos como los ambientales. Pone entredicho la efectividad de la tutela judicial de quien actúe para defender el medio ambiente pues le resultará bastante difícil encontrar letrados que actúen sin remuneración alguna.

Y en relación a la no exigibilidad del importe de las costas, el Auto se plantea si la condición de no venir a mejor fortuna dentro de los tres años siguientes a la terminación del proceso (art. 36.2 de la Ley 1/1996) también es de aplicación a los casos de reconocimiento legal del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Una interpretación literal del art. 36.2 nos conduce a su aplicación porque se mencionan los dos supuestos (reconocimiento por falta de recursos económicos y reconocimiento legal): “Cuando en la resolución que ponga fin al proceso fuera condenado en costas quien hubiera obtenido el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita o quien lo tuviera legalmente reconocido, éste quedará obligado a pagar las causadas en su defensa y las de la parte contraria, si dentro de los tres años siguientes a la terminación del proceso viniere a mejor fortuna”. Según este mismo precepto, se establece la presunción de venir a mejor fortuna “cuando sus ingresos y recursos económicos por todos los conceptos superen el doble del módulo previsto en el artículo 3, o si se hubieran alterado sustancialmente las circunstancias y condiciones tenidas en cuenta para reconocer el derecho conforme a la presente Ley”. Dicho art. 3 fija los umbrales máximos del supuesto de insuficiencia de recursos económicos correspondiendo para personas jurídicas sin ánimo de lucro el de que el resultado contable de la entidad en cómputo anual fuese inferior a la cantidad equivalente al triple del indicador público de renta de efectos múltiples. En cambio, el Auto declara que no es aplicable el art. 36.2 a la asociación recurrente porque el derecho a la asistencia jurídica gratuita es por reconocimiento legal y no por insuficiencia de recursos. A pesar de compartir plenamente esta conclusión, se nota a faltar una mayor justificación por parte del Tribunal Supremo.

4.3. PRETENSIONES

En el apartado sobre legitimación hemos visto la posición muy favorable a la misma por parte de la Sentencia de 16 de julio de 2019 (núm. 1075/2019, sección 5ª y ponente Juan Carlos Trillo Alonso). Pero, lamentablemente, no podemos decir lo mismo en cuanto a la estimación de las pretensiones deducidas por la asociación recurrente.

En este caso, la demanda planteó las tres siguientes pretensiones: a) declarar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros que excluía de evaluación de impacto ambiental, por supuesto excepcional, el proyecto de una planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado; b) declarar la nulidad de todos aquellos actos que tengan causa en este Acuerdo declarado nulo incluyendo cualesquiera autorizaciones otorgadas a la empresa con base en el Acuerdo del Consejo de Ministros y, en consecuencia, sin haber superado la correspondiente evaluación ambiental, en la que se debe incluir en todo caso la alternativa 0, esto es la paralización inmediata de la planta como consecuencia de las Sentencias de 28 de marzo y de 25 de abril de 2016, que

declararon nulas las autorizaciones previas y de construcción de la instalación), y c) ordenar de manera inmediata y expresa la paralización de la actividad en la planta de regasificación y el derribo de las instalaciones.

Pero el Tribunal Supremo sólo estima la primera pretensión y rechaza las otras dos. El rechazo de la nulidad de otros actos que tengan causa del acuerdo anulado se fundamenta por su indefinición y, sobre todo, porque del único acto del que hay constancia es la autorización administrativa y la aprobación del proyecto de ejecución de las instalaciones de la planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado y ello ha sido objeto de recurso formulado por la propia recurrente, pendiente de dictar sentencia. Y, en relación a la no estimación de las peticiones de paralización de la actividad de la planta y derribo de sus instalaciones, se considera que debe examinarse, en su caso, en el trámite de ejecución de las sentencias de 28 de marzo y de 25 de abril de 2016.

Vemos como, nuevamente, reluce una visión restrictiva del acceso a la justicia en medio ambiente que se centra en defender una concepción amplia de la legitimación activa, pero aún pervive una concepción demasiado limitada de las pretensiones. Además, en este caso, la sentencia meramente declarativa de nulidad del acuerdo del Consejo de Ministros debilita mucho la protección judicial de la normativa de evaluación de impacto ambiental. No se comprende cómo no pueden adoptarse otras pretensiones derivadas de dicha anulación y se remiten a otros procedimientos judiciales relacionados.

Sin duda han influido las justificaciones fácticas que se adujeron para que no se declarara la nulidad del Acuerdo de Ministros recurrido como son que la paralización de la planta “pondría en peligro la seguridad de suministro tanto del sistema gasista español como del portugués, lo que comprometería la continuidad y seguridad del suministro de gas natural, el cumplimiento de las obligaciones internacionales a que España queda sujeta y, a mayor abundamiento, determinaría un incremento sustancial de la circulación de camiones cisterna por la red viaria nacional, al que sería inherente la generación de un patente riesgo para las personas y bienes”. Vemos como dichas circunstancias fácticas que el Tribunal Supremo no acogió en un primer momento para desestimar la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros, luego han debido influenciar, sin lugar a dudas, para rechazar las otras pretensiones adicionales. El resultado final es una falta de tutela judicial efectiva del medio ambiente.

4.4. ADMISIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN

Finalmente, destacamos el Auto de 13 de diciembre de 2019 (núm. recurso de casación 6552/2019, sección 1ª y ponente Wenceslao Olea Godoy) que admite el recurso de casación de Ecologistas en Acción y declara la siguiente cuestión que presenta interés casacional objetivo: “si, tienen

legitimación las personas jurídicas comprendidas en el art. 23 de la ley 27/2006, de 18 de julio, sobre acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente, para el ejercicio de la acción popular, en asuntos medioambientales, del artículo 22 de la misma Ley, en el caso de especies cinegéticas, como es el lobo, al Norte del río Duero, y si, de acuerdo con la legislación que resulta aplicable a la especie, puede condicionarse el reconocimiento de la legitimación, a que se constate un problema de mantenimiento de la población”.

La sentencia del TSJ de Cantabria desestimó el recurso contencioso-administrativo frente a la presunta vía de hecho del Gobierno de Cantabria en la actividad de control población del lobo, en base a la falta de la legitimación de la asociación recurrente al entender que el lobo no es animal objeto de protección especial al norte del río Duero, sino cinegética. Por tanto, la posible existencia de un problema de mantenimiento de la población del lobo sería una materia que estaría fuera del ámbito de las materias de la legitimación por habilitación legal (art. 18 y 22 de la Ley 27/2006). Dicha sentencia tiene un voto particular que admite la legitimación de la recurrente por interés legítimo colectivo ambiental (art. 19.1.b LJCA) y por la habilitación legal antes citada.

Lo relevante de este caso es que se admite el supuesto de interés casacional planteado por la asociación recurrente del art. 88.2.b LJCA de que la sentencia impugnada establece una interpretación de los art. 18.1 y 22 de la Ley 27/2006 que puede ser gravemente dañosa para los intereses generales, al no apreciar que la actividad de caza del lobo, como especie de interés comunitario por la Directiva de hábitats, está relacionada directamente con una materia incluida en el art. 18 de la citada Ley como es la conservación de la naturaleza y la diversidad biológica. Además, la recurrente añade que esta interpretación, que niega legitimación a las asociaciones ecologistas para ejercer la defensa judicial de la salvaguarda del medio ambiente, supone una grave vulneración del art. 22 de la Ley 27/2006 y del Convenio de Aarhus. Y el Tribunal Supremo concreta que las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación son: art. 19.1.b) LJCA, los arts. 18.1 y 22 de la Ley 27/2006, arts. 14, 15 y 16 de la Directiva 92/43 de conservación de los Hábitats Naturales y Flora Silvestres y art. 54 y anexo VI de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Cultural y la Biodiversidad y el art. 9.3 del Convenio de Aarhus.

En fin, vemos como la calificación de la protección del medio ambiente como un interés general puede comportar una gran apertura del recurso de casación para los casos de defensa ambiental.

Participación pública: la aplicación judicial de las disposiciones del Convenio de Aarhus y de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental por el TJUE

CARMEN PLAZA MARTÍN

SUMARIO: 1. VALORACION GENERAL. 2. LA PARTICIPACIÓN EN EL “ESTADO DE DERECHO AMBIENTAL”: UN RETO PERMANENTE. 3. NOVEDADES EN LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SOBRE PARTICIPACIÓN PÚBLICA: LA STJUE EN EL ASUNTO C-280/18, *ALAIN FLAUSCH Y OTROS*. 3.1. El punto de partida: los efectos de las disposiciones del Convenio de Aarhus en materia de participación pública. 3.2. La Sentencia del TJUE de 7 de noviembre de 2019 en el asunto C-280/18, *Alain Flausch y otros*: delimitando la autonomía procedimental de los Estados miembros en la articulación de las vías de participación pública. 4. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Las siguientes páginas examinan las principales novedades en la aplicación judicial de las disposiciones sobre participación pública en materia de medio ambiente durante el año 2019. Examina, en particular, en qué medida la Sentencia del TJUE en el asunto C-280/18 *Alain Flausch y otros* refuerza la eficacia de las disposiciones sobre participación de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental y del Convenio de Aarhus.

ABSTRACT: This paper gives account of the main novelties related to judicial protection of the right to participation on environmental matters adopted in year 2019. It examines in particular the implications of the ECJ Judgement in Case C-280/18, *Alain Flausch and others* in the enforcement of the Environmental Assessment Directive provisions on public participation and of the Aarhus Convention.

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente, participación pública, Convenio de Aarhus, Directiva de evaluación de impacto ambiental, autonomía procedimental nacional: principios de equivalencia y eficacia.

KEYWORDS: Environment, public participation, Aarhus Convention, Environmental Impact Assessment Directive; national procedural autonomy: principles of equivalence and autonomy.

1. VALORACIÓN GENERAL

Los últimos informes publicados en 2019 tanto por el Programa para el Medio Ambiente de Naciones Unidas como por instituciones de la Unión Europea ponen de manifiesto que, pese al notable incremento de normativa ambiental de las últimas décadas, su eficaz aplicación sigue siendo uno de los principales retos pendientes en la lucha contra el deterioro ambiental al que nos enfrentamos. En este contexto, la participación real y efectiva del público en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente, en línea con el Principio 10 de Río, sigue presentándose como un instrumento esencial para progresar hacia un “estado de derecho ambiental”.

En el ámbito de la Unión Europea van a resultar especialmente relevantes los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) precisando el alcance y los efectos de las disposiciones sobre participación pública del Convenio de Aarhus, del que es parte la Unión, así como de las disposiciones de directivas conexas (como la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental). A los de años recientes se suma en 2019 la Sentencia del TJUE de 7 de noviembre, en el asunto C- 280/18, *Alain Flausch* y otros, en la que el Tribunal de Luxemburgo va a dar un paso más en el proceso de reforzar la eficacia de estas disposiciones en la Unión, delimitando en algunos puntos la autonomía procedimental de la que gozan los Estados miembros en la articulación de las vías de participación pública.

2. LA PARTICIPACIÓN EN EL “ESTADO DE DERECHO AMBIENTAL”: UN RETO PERMANENTE

El Programa para el Medio Ambiente de Naciones Unidas (PNUMA) publicó en 2019 su *Estado de Derecho Ambiental: Primer informe global* (UNEP, *Environmental Rule of Law: First Global Report*). En este examen sobre la evolución de la adopción y aplicación del moderno Derecho ambiental en todo el planeta se pone de relieve algo bien conocido desde hace décadas: que pese al exponencial incremento de normas que se ha producido a nivel mundial, especialmente desde la Cumbre de Río de 1992, las notables carencias en su aplicación efectiva son el talón de Aquiles de esta rama del Derecho. El informe del PNUMA destaca así que el volumen de leyes ambientales a escala planetaria se ha multiplicado por 38 desde 1972, pero que la incapacidad de aplicar y hacer cumplir plenamente la regulación adoptada a nivel mundial, nacional y regional es uno de los mayores desafíos para luchar contra el cambio climático, reducir la contaminación o detener la pérdida generalizada de especies y hábitats. Un problema que ya en 1987 se plantea la Comunidad Económica Europea en su Cuarto Programa de Acción de Medio Ambiente 1987-1992 (aprobado por Resolución del Consejo 87/C 328/01 de 19 de octubre 1987), en el que identifica como uno de sus retos el de garantizar “la efectiva implementación de la legislación ambiental comunitaria por todos los Estados miembros” (apartado 2.2).

Entre las recomendaciones que se proponen en este Primer informe global del PNUMA con el fin de reforzar la aplicación del Derecho ambiental, o lo que denomina el “estado de derecho ambiental”, sobresale otra de las ideas en las que también se lleva insistiendo varias décadas: que uno de los instrumentos esenciales para avanzar hacia un Derecho ambiental más eficaz es garantizar y reforzar la participación de la población en las decisiones que afectan el medio ambiente, en línea con el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 (págs. xxvi-xvii).

Un principio cuya implementación se introdujo en la política ambiental de la Comunidad Económica Europea una década antes de la Declaración de Río, con el Tercer Programa comunitario de medio ambiente 1982-1986 (DO C 46/1 de 17.2.83), en cuyo marco se adoptan las primeras disposiciones sobre participación pública con la Directiva 85/337/CEE de Evaluación de Impacto Ambiental. A nivel internacional, la Unión se adhirió en 2005 al Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (firmado en Aarhus en 1998). Este instrumento, que establece disposiciones dirigidas a que los signatarios garanticen una participación real y efectiva del público en este ámbito, ha impulsado a su vez la adopción de nuevas normas o a la adopción de otras, tanto en el ámbito del Derecho de la Unión como en los ordenamientos nacionales.

Sin embargo, y pese a la larga trayectoria de esta normativa, la Unión Europea sigue reconociendo hoy día que aún “se necesita asegurar una “efectiva” participación pública en toda Europa” (Comunicación de la Comisión, “*European Implementation Review: 2019 A Europe that protects its citizens and enhances their quality of life*”, p. 16)).

Estos informes ponen en evidencia, una vez más, el continuo reto que supone promover y garantizar una participación real y efectiva del público en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente, mediante la adopción de disposiciones adecuadas, su debida aplicación y la tutela judicial efectiva de este derecho en defensa del medio ambiente.

En el caso de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia (TJUE), en su papel de intérprete supremo del Derecho de la Unión, va a jugar un papel fundamental velando por la interpretación uniforme, en todos los Estados miembros, de las disposiciones adoptadas por la Unión en este ámbito, y de su tutela judicial conforme a los principios que rigen la relación entre el Derecho de la Unión y los Derechos nacionales. En el ejercicio de estas funciones ha dictado en los últimos años varias sentencias que están contribuyendo a precisar el alcance y a reforzar la eficacia de las disposiciones del Convenio de Aarhus y de las Directivas ambientales de la Unión que incluyen disposiciones sobre participación pública.

En las siguientes páginas, tras una sucinta referencia a algunos de los más recientes pronunciamientos del TJUE en este ámbito, como antecedentes necesarios, se da cuenta de la Sentencia del TJUE de 7 de noviembre de 2019 en el asunto C- 280/18, *Alain Flausch y otros*. Una Sentencia que da un paso más en esta dirección, en esta ocasión poniendo el acento en los límites de la autonomía procedimental de los Estados miembros a la hora de articular las vías de participación pública.

3. NOVEDADES EN LA APLICACIÓN JUDICIAL DE LAS DISPOSICIONES SOBRE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

3.1. EL PUNTO DE PARTIDA: LOS EFECTOS DE LAS DISPOSICIONES DEL CONVENIO DE AARHUS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La adhesión de la ahora Unión Europea al Convenio de Aarhus supuso la integración de este instrumento internacional en el Derecho de la Unión, así como la adopción de nuevas Directivas de la entonces Comunidad Europea -y la modificación de algunas ya existentes-, para adecuar el ordenamiento de la Unión a las a las obligaciones asumidas en el marco de este instrumento internacional.

En materia de participación pública, en concreto, fue necesario adoptar nuevas disposiciones para cumplir con las exigencias previstas en los arts. 6 (Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas) y 7 (Participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente) del Convenio, y que eran más precisas o imponía obligaciones que iban más allá que las hasta entonces existentes en algunas directivas como las de la Directiva 85/337/CEE de Evaluación de Impacto Ambiental. Finalidad ésta a la que responde la Directiva 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y por la que se modifica, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE del Consejo sobre Evaluación de Impacto Ambiental de determinados proyectos públicos y privados (Directiva EIA) y la Directiva 96/61/CE del Consejo sobre la Prevención y Control Integrados de la Contaminación (Directiva IPPC).

La intermediación del Derecho de la Unión en la aplicación del Convenio de Aarhus va a tener, además, notables repercusiones en relación con el cumplimiento de estas disposiciones en los Estados miembros.

En primer lugar, porque están obligados a adecuar de forma puntual y correcta sus ordenamientos nacionales a estas directivas comunitarias (artículo 288 TFUE), operando en caso contrario los principios de primacía del Derecho de la Unión, de interpretación conforme del Derecho nacional con las directivas y, si se dan los requisitos necesarios, el efecto directo de sus disposiciones o la responsabilidad del Estado por los daños causados por incumplimiento de la Unión (vid. al respecto C. PLAZA, 2005 pp. 1172 ss.).

En segundo lugar, porque su correcta ejecución, tanto formal como práctica –y por tanto el cumplimiento de las obligaciones del Convenio de Aarhus a las que responden-, queda sometida a la supervisión de la Comisión Europea y al control último del TJUE mediante el recurso de incumplimiento regulado en los arts. 258 a 260 del TFUE (vid. por ej. las Sentencias del TJUE en los asuntos C-427/07, *Comisión c. Irlanda*, de 16.7.2009; y C-530/11, *Comisión c. Reino Unido*, de 13.2.2014).

Y, en tercer lugar, pero no menos importante, por el mecanismo de diálogo y cooperación judicial entre los jueces nacionales y el TJUE, que se articula a través de la cuestión prejudicial regulada en el art. 267 TFUE: a través de las cuestiones sobre la interpretación de la Directiva o del Convenio que plantean los órganos judiciales nacionales, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como intérprete supremo del Derecho de la Unión, puede garantizar una interpretación uniforme de dichas disposiciones en todos los Estados miembros (C. PLAZA, 2018, pp.13-16). Aspecto este último en el que nos centramos a continuación.

En los últimos años el TJUE dictado importantes sentencias sobre el alcance y efectos de las disposiciones del Convenio de Aarhus en materia de participación pública (en sí mismas o en conjunción con las de las Directivas ambientales adoptadas en su ámbito), reforzando notablemente su eficacia.

En la Sentencia de 8 de noviembre de 2016 (asunto C-243/15 *Asociación para la Protección de los Bosques VLK «LZ»*), la Gran Sala declaró que el artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus

“confiere a las organizaciones de defensa del medio ambiente que, como LZ, cumplen los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 5, de ese Convenio, un derecho a participar [...] en el procedimiento de adopción de una decisión relativa a una solicitud de autorización de un plan o de un proyecto que pueda tener un efecto importante sobre el medio ambiente en la medida en que, en el marco de dicho procedimiento, deba adoptarse alguna de las decisiones a las que se refiere el artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva [92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres]”.

En este caso, la petición de decisión prejudicial se había presentado por un tribunal eslovaco en el contexto de un litigio entre la organización ambiental “LZ” y una Administración local. La Administración había denegado a dicha organización la condición de parte en el procedimiento de autorización de un proyecto que, por ubicarse en un lugar protegido, tenía que llevarse a cabo conforme a lo establecido en el art. 6.3 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Ciertamente el apartado 1.b) del art. 6 del Convenio establece que cada Parte “b) aplicará también las disposiciones del presente artículo, de conformidad con su derecho interno, cuando se trate de adoptar una decisión respecto de actividades propuestas no enumeradas en el anexo I que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente”. Pero el Tribunal va a matizar el alcance de la remisión “*al derecho interno*” declarando que

“esta precisión debe entenderse en el sentido de que se refiere únicamente a las modalidades de participación del público a la que se hace referencia en dicho artículo 6, sin que ello ponga en entredicho el derecho de participación conferido por dicho artículo a una organización de defensa del medio ambiente como LZ” (párr. 47).

En consecuencia, el art. 6 del Convenio de Aarhus otorga un derecho de participación que, en caso de que el ordenamiento interno de un Estado miembro no lo reconozca en sus debidos términos, puede ser directamente invocado ante las administraciones y los tribunales por quienes, conforme a lo dispuesto por el art. 2.5 del Convenio, cualifiquen como “público interesado”.

Así, lo ha puesto de manifiesto por el TJUE poco después, en la Sentencia de 20 de diciembre de 2017 (as. C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*), para aquellos supuestos en que las autoridades públicas adopten decisiones sobre actividades listadas en el anexo I del Convenio (o que no estando en dicho anexo –como ocurría en este asunto– tengan un efecto importante sobre el medio ambiente en el sentido de su art. 6.1.b). En estos casos “*podrá afirmarse que, en virtud del artículo 6 del Convenio de Aarhus Protect Natur [la ONG que lo invocaba] es titular de un derecho de participación en el procedimiento administrativo de autorización*” (párr. 66).

Además, conforme a la consolidada doctrina del TJUE, reiterada una vez más en el as. C-665/15 *Protect Natur*, los tribunales nacionales están obligados a interpretar el derecho procesal nacional de conformidad con las disposiciones del Convenio y de las directivas a él vinculadas y que, cuando dicha interpretación conforme no sea posible, deben inaplicar –en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión– las disposiciones nacionales que impiden, de forma contraria al Convenio, el ejercicio de los derechos que reconoce a ciudadanos y ONGs, puesto que

“[...] sería incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho de la Unión toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica, legislativa, administrativa o judicial, que redujese la eficacia del Derecho de la Unión al negar al juez competente para aplicarlo la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo a la plena eficacia de las normas de la Unión (véanse, en particular, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, apartado 22, y de 5 de abril de 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, apartado 41 y jurisprudencia citada)”
[párr. 57].

Con estos pronunciamientos el TJUE ha dado un decidido respaldo a la aplicación y tutela efectiva el art. 6 del Convenio de Aarhus en los Estados miembros.

La Sentencia del TJUE de 7 de noviembre de 2019, que a continuación se examina, supone un nuevo paso en esta dirección, esta vez en relación con las disposiciones sobre participación pública y acceso a la justicia de la Directiva de Evaluación Ambiental, las cuales se han adecuado, a su vez, a las exigencias del art. 6 del Convenio.

3.2. LA SENTENCIA DEL TJUE DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2019 EN EL ASUNTO C-280/18, ALAIN FLAUSCH Y OTROS: DELIMITANDO LA AUTONOMÍA PROCEDIMENTAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA ARTICULACIÓN DE LAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La Sentencia de la Sala Primera del TJUE, dictada el 7 de noviembre de 2019 en el asunto C- 280/18 *Alain Flausch y otros*, va a reforzar, si bien desde otro ángulo, la aplicación de las disposiciones de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental sobre participación pública, así como de su control judicial. E indirectamente, las disposiciones del Convenio que establecen las exigencias que recogen la Directiva.

Como es sabido, el Convenio de Aarhus y directivas como la de Evaluación de Impacto ambiental han establecido disposiciones sobre el alcance del derecho de participación en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente, así como principios y requisitos que se deben respetar en el marco de los procesos en que ha de tener lugar (C. PLAZA, 2018, pp. 7 ss). Sin embargo, no regulan los procedimientos concretos a través de los que dicha participación deben tener efecto. El asunto C- 280/18 *Alain Flausch y otros* pone de manifiesto, sin embargo, la determinación del TJUE de precisar los límites de la autonomía de la que, en principio, gozan los Estados miembros a la hora de articular los cauces para el ejercicio del derecho a la participación en sus ordenamientos internos, así como el margen de apreciación que tienen en la aplicación de determinadas disposiciones en esta materia.

3.2.1. El litigio y el marco normativo de las cuestiones planteadas por el órgano judicial nacional

La Sentencia responde a una petición de decisión prejudicial elevada al TJUE, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el *Symvoulio tis Epikrateias* (Consejo de Estado de Grecia), en el marco de un litigio planteado por tres personas propietarias de bienes inmuebles en la isla griega de Ios (en el archipiélago de las Cícladas) y tres asociaciones ambientales que recurrieron conjuntamente la aprobación por la Administración regional de varios actos autorizando la construcción en dicha isla de un gran complejo turístico (con una extensión de 27 Ha, 18 de ellas ocupadas con edificios y diversas instalaciones e infraestructuras de apoyo). Los recurrentes interpusieron recurso de anulación contra la resolución controvertida una vez había pasado ya plazo establecido en la normativa nacional, alegando en su defensa que no habían tenido conocimiento de dicha resolución hasta que se dieron cuenta de que se estaban realizando las obras en cuestión.

En este caso, en aplicación de la normativa griega sobre evaluación de impacto ambiental, la publicación de la convocatoria para que todas las partes interesadas participaran en la EIA se llevó a cabo en el periódico local de la isla de Siros y en las oficinas de la región del Egeo Meridional (ubicadas en la misma isla de Siros), situada a 55 millas náuticas de Íos. Siros fue también el lugar donde se guardó la documentación de la evaluación de impacto ambiental y donde debía celebrarse la consulta, siendo el transporte entre ambas islas no diario, largo y costoso. La resolución de aprobación del proyecto de creación del complejo turístico se publicó en agosto de 2014 en un portal de anuncios, así como en el sitio de Internet del Ministerio de Medio Ambiente. Sin embargo, los recurrentes no interpusieron recurso de nulidad contra la autorización hasta febrero de 2016 -mucho después de haber expirado el plazo de 60 días establecido para interponer dicha acción-, alegando que no tuvieron conocimiento de la autorización hasta enero de 2015, cuando observaron el inicio de las obras de acondicionamiento. El promotor del proyecto opuso frente a dicha acción el óbice de extemporaneidad del recurso.

Este es, en síntesis, el contexto en el que el Consejo de Estado heleno planteó dos preguntas sobre la interpretación de los arts. 6, 9 y 11 de la Directiva 2011/92/UE de Evaluación de Impacto Ambiental (Directiva EIA) a los efectos de valorar la compatibilidad de la normativa griega con las mismas:

- En la primera, cuestionaba si los artículos 6 y 11 de la Directiva deben interpretarse, en relación con lo dispuesto en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que son compatibles con tales artículos las disposiciones de Derecho nacional, como las griegas en cuestión, en las que se establece que los procedimientos previos a la adopción de la resolución de aprobación de las condiciones ambientales de las obras y actividades que tienen un considerable impacto ambiental (publicación de los estudios de impacto ambiental, información y participación del público en las consultas) son incoados y gestionados principalmente por la entidad administrativa superior, la región, y no por el municipio interesado.
- En la segunda pregunta se plantea, en esencia, si los arts. 6 y 11 de la Directiva EIA, en relación con el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, permiten un régimen jurídico como el heleno, que establece que la publicación de las resoluciones de aprobación de las condiciones ambientales de las obras y actividades con un considerable impacto ambiental en un sitio de Internet específico constituye una presunción según la cual cualquier interesado ha tenido pleno conocimiento de estas a

efectos de ejercitar la acción legal prevista en la legislación vigente en un plazo de sesenta días.

Cuestiones estas que, en los términos en que fueron sintetizadas por la Abogado General Kokott en sus Conclusiones de 23 de mayo de 2019, están dirigidas a averiguar, por una parte, si el procedimiento de participación del público durante la tramitación de la autorización controvertida era compatible con los requisitos de la Directiva EIA y, por otra, si el plazo para recurrir esa autorización comenzó a correr con su publicación en un sitio de Internet o cuando los interesados tuvieron realmente noticia de la aprobación del proyecto.

Las disposiciones de la Directiva EIA cuya interpretación y alcance estaban en cuestión en este litigio eran, en concreto, las de sus arts. 6, 9.1 y 11. En estos artículos se establecen, en línea con las exigencias del Convenio de Aarhus, los requisitos mínimos que ha de respetar la normativa nacional sobre participación del público en la toma de decisiones (art. 6), la comunicación de la resolución finalmente adoptada (art. 9.1), y el acceso por los particulares a una vía de recurso para impugnar la legalidad de la resolución finalmente adoptada (art. 11). Estas disposiciones, si bien tienen carácter esencialmente procedimental, dejan un importante margen a la autonomía de los Estados miembros -a cuyos ordenamientos nacionales se remite- a la hora de articular el procedimiento concreto para el ejercicio de este derecho; y contienen, asimismo, numerosos conceptos indeterminados, en los términos que se exponen a continuación:

- a) El art. 6 de la Directiva establece, en línea con el Convenio de Aarhus, la obligación de informar al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, desde una "fase temprana" de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el artículo 2.2 y, entre otras cuestiones, de la solicitud de autorización de proyectos y de la circunstancia de que están sujetos a evaluación de impacto (apartado 2º). También obliga a la puesta a disposición de la información necesaria dentro de unos "plazos razonables" (apartado 3ª), y a garantizar al público interesado "la posibilidad real de participar desde una fase temprana" en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales objeto de la Directiva (apartado 4º). Finalmente, en su apartado 5º se establece que "Las modalidades de información al público (por ejemplo, mediante la colocación de carteles en un radio determinado, o la publicación de avisos en la prensa local) y de consulta al público interesado (por ejemplo, mediante el envío de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública) serán determinadas por los Estados miembros".

- b) El art. 9.1 de la Directiva dispone que una vez adoptada la decisión de conceder o denegar una autorización, “la o las autoridades competentes informarán de ello al público y, de conformidad con los procedimientos apropiados [...]”.
- c) Por último, el art. 11 de la Directiva se refiere a las vías de recurso contra tal resolución, exigiendo a los Estados que garanticen que, “[...] de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado [...] tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva”.

La aplicación de estas disposiciones por las autoridades nacionales, conforme a la doctrina del TJUE, se rige por los principios de autonomía institucional y procedimental, de manera que corresponde a cada Estado determinar qué órganos o instituciones internas deben llevar a cabo la ejecución de estas obligaciones (vid. entre otras, la Sentencia de 15 de diciembre de 1971, as. 51-54/71 *International Fruit Company*, Rec. 1972, pp. 1107 ss.); y, a falta del establecimiento de normas comunes, la aplicación del Derecho comunitario ha de realizarse conforme a las “formas y de procedimientos del Derecho nacional” (vid., entre otros muchos, el as. 39/70, caso *Fleischkontor*, de 11.2. 1971, ECR 58). Pero al tiempo que se ha reconocido dicha autonomía, el Tribunal de Justicia también ha delimitado su alcance declarando que “debe conciliarse con las necesidades de una aplicación uniforme del Derecho comunitario”.

En el caso concreto de la autonomía procedimental, el Tribunal ha declarado en numerosos asuntos (también en casos relacionados con la aplicación de la Directiva EIA) que “*La determinación de la regulación procesal aplicable corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, a condición, sin embargo, de que esta regulación no sea menos favorable que la aplicable a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y de que no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)*” (véase, en relación con la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, la sentencia de 7 de enero de 2004, C-201/02 *Delena Wells*, ap. 67).

3.2.2. Las respuestas del Tribunal: los límites de la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros

El Tribunal va a dar respuestas a estas preguntas partiendo primero de los principios de autonomía institucional y procedimental, para determinar a continuación cómo operan en este caso los principios de equivalencia y efectividad. Y, en particular los límites que este último impone a dicha autonomía.

i) La respuesta a la primera pregunta: las vías de información del inicio del procedimiento al público interesado no fueron en este caso conformes a las exigencias del art. 6 de la Directiva.

En relación con la primera pregunta, el Tribunal constata que el apartado 5 del artículo 6 de la Directiva EIA reserva expresamente a los Estados miembros el derecho a determinar las modalidades precisas de información y consulta del público interesado, por lo que en este caso

“no existen normas fijadas por el Derecho de la Unión en relación con los procedimientos que han de seguir los Estados miembros para cumplir con sus obligaciones en cuanto a la participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente”.

De modo que corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro regular dichos procedimientos, con el debido respeto del principio de equivalencia y de efectividad.

Por lo que se refiere al principio de equivalencia, el Tribunal va a apreciar -a la luz de los autos del caso y sin perjuicio de las comprobaciones que competen al órgano judicial remitente- que el Derecho griego aplicable no entraba en conflicto con dicho principio, ya que ni se ha alegó ni se apreció por el Tribunal que se diera un trato más favorable a situaciones similares regidas exclusivamente por normas nacionales, fuera del ámbito de aplicación de las previstas para la aplicación de la Directiva EIA, como era aquí el caso.

En cuanto al principio de efectividad, el TJUE va a declarar que las oportunidades de participación temprana del público interesado en la toma de decisiones en materia de medio ambiente, que exigen el apartado 4 del art. 6 de la Directiva EIA, deben ser efectivas. Y que

“las autoridades competentes deben velar por que pueda considerarse razonablemente que los canales de información utilizados llegan a los miembros del público interesado con el fin de darles la debida oportunidad de mantenerse informados de las actividades previstas, del proceso de toma de decisiones y de sus posibilidades de participación en una fase temprana del procedimiento” (párr. 32).

Con independencia de que corresponda al órgano jurisdiccional nacional remitente comprobar si tales requisitos se han respetado en el procedimiento en cuestión, el TJUE entra a tomar en consideración que, dado que

“en la fecha en que se difundió la convocatoria para participar en una evaluación de impacto ambiental, la mayor parte de los interesados residían o eran propietarios de un bien inmueble en la isla de Ios, no parece que la publicación en las oficinas de la sede administrativa regional, situada en la isla de Siros, ni siquiera acompañada de una publicación en un periódico local de esta última isla, fuera adecuada para contribuir debidamente a la información del público afectado”.

Ello salvo que dicho periódico tuviera una amplia difusión en la isla de Ios, cuestión esta que compete al órgano judicial nacional comprobar. De lo contrario, las medidas de comunicación como las adoptadas en el asunto principal *“solo podrían considerarse suficientes a falta de otros medios de comunicación más adecuados, que pudieran haber sido utilizados por las autoridades competentes sin requerir esfuerzos desproporcionados”* (aparts. 34-35).

En relación con la cuestión de si las condiciones de acceso al expediente por el público interesado eran conformes con la Directiva, el TJUE va a responder que corresponde al órgano remitente ponderar las dificultades de acceso a dicho expediente por los interesados en la isla de Siros, con la carga administrativa que pudiera implicar poner a disposición de los interesados el expediente en la isla de Ios, que de ser desproporcionada justificaría que se mantuviera en las oficinas de la Administración Regional en la isla de Siros.

Finalmente, y por lo que se refiere a la forma en que se llevó a cabo la consulta, indica también al órgano remitente que le corresponde comprobar si, en el procedimiento principal, se ha respetado el principio de efectividad.

Tras estas matizaciones y cautelas, el TJUE va a responder a la primera pregunta que el art. 6 de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que:

“[...] se opone a que un Estado miembro lleve a cabo operaciones de participación del público en el proceso de toma de decisiones relativas a un proyecto a nivel de la autoridad administrativa regional competente, y no a nivel de la unidad municipal en la que esté situado el proyecto, cuando las modalidades prácticas aplicadas no garanticen el respeto efectivo de los derechos del público interesado, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional nacional” (párr. 44).

Esta respuesta parece contrastar con el reconocimiento, hasta ahora sin fisuras, de la autonomía institucional reconocida por el TJUE a los Estados miembros, a falta de normativa de la Unión. En una de las formulaciones más

tempranas de este principio, el Tribunal declaró que *“Cada Estado miembro es libre de repartir como juzgue oportuno las competencias en el plano interno y de aplicar las directivas por medio de medidas tomadas por autoridades regionales o locales”* (STJCE de 25 de mayo de 1982, *Comisión c. Países Bajos*, as. 97/81, Rec. 1833). Autonomía que, como también ha precisado de forma constante el TJUE, no exime en ningún caso a los Estados miembros de su obligación de cumplir debidamente con las disposiciones de la Unión.

En este caso el Tribunal va más lejos y pone de manifiesto que la autonomía institucional de los Estados miembros, incluso en lo que respecta al reparto territorial de poder, puede entrar en conflicto con el Derecho de la Unión cuando dicho reparto menoscabe la efectividad de las disposiciones de la Unión.

ii) La respuesta a la segunda pregunta: el momento en que empieza el cómputo del plazo para iniciar acciones legales contra el proyecto finalmente aprobado va a depender de que se haya cumplido debidamente con la obligación de informar adecuadamente al público interesado sobre la apertura del procedimiento de evaluación ambiental.

En cuanto a la segunda pregunta, el Tribunal a la luz de la respuesta dada a la primera cuestión va a responder que

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

En relación con esta pregunta, el TJUE pone de relieve que la Directiva EIA no prevé ninguna norma sobre el inicio y el cómputo de los plazos de recurso, por lo que esta cuestión quedaba reservada a la autonomía de procedimiento de los Estados miembros. Al valorar si la normativa griega era contraria al principio de efectividad, el TJUE no va a considerar como un obstáculo excesivo para acceder a la justicia que el inicio del cómputo del plazo establecido para interponer un recurso dependa de una publicación de la que el recurrente tuvo o debiera haber tenido conocimiento (párr. 55). Pero llega a la conclusión de que, por el contrario,

“no sería compatible con el principio de efectividad oponer un plazo a una persona si la conducta de las autoridades nacionales junto con la existencia del plazo la privó totalmente de la posibilidad de ejercitar sus

derechos ante los órganos jurisdiccionales nacionales, es decir, si las autoridades, por su conducta, provocaron que el recurso fuera presentado fuera de plazo" (apart. 56).

Recuerda, asimismo, que del artículo 11, apartado 3, de la Directiva EIA resulta que

"los Estados miembros deben perseguir el objetivo de un amplio acceso a la justicia cuando establecen las normas sobre los recursos en materia de participación del público en la toma de decisiones (véanse, en este sentido, las [sentencias de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11](#), apartados 31 y 44, y de [17 de octubre de 2018, Klohn, C-167/17](#), apartado 35)".

iii) Valoración

Con la Sentencia dictada en el asunto C-280/18, Alain Flausch el TJUE comienza a precisar los límites que el principio de efectividad puede imponer a la autonomía procedimental de la que gozan los Estados miembros a la hora de establecer los cauces para la participación del público en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Límites que, lógicamente, serán igualmente aplicables a la aplicación de las disposiciones del Convenio en otros ámbitos, en tanto en cuanto establecen requisitos y obligaciones similares en relación con la participación que tiene que tener lugar en el marco de otro tipo de decisiones ambientales, más allá de la autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

En este caso, dichos límites afectan a la elección de las vías de información y comunicación al público interesado desde el comienzo de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en tanto que exige que se utilicen mecanismos de información que tengan capacidad real de llegar hasta el público interesado. Afecta, igualmente, a algo tan importante como el cómputo de los plazos para iniciar una acción judicial contra la resolución administrativa que apruebe el proyecto: dicho cómputo no podrá comenzar a correr desde el momento en que se publique o comunique la resolución finalmente adoptada cuando las autoridades públicas no hayan informado antes al público, de forma adecuada, del comienzo del procedimiento. En estos casos, el cómputo para recurrir comenzará en el momento en que se acredite que se tuvo conocimiento por vez primera de la aprobación del proyecto en cuestión.

Se trata de una decisión que, sin duda, supone un nuevo avance en la tutela del derecho a la participación en materia de medio ambiente en la Unión Europea.

4. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

COMISION EUROPEA, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *European Implementation Review: 2019 A Europe that protect its citizens and enhances their quality of life* (COM (2019)140 final). Disponible en: https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/eir_2019.pdf (Fecha de último acceso 16-07-2020).

LÓPEZ FERRO, A. La participación del público en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos, a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2019 (asunto C-280/18). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 96, diciembre 2019, pp. 44-78. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_12_Recopilatorio_96_AJA_Diciembre.pdf#page=46 (Fecha de último acceso 16-07-2020).

PLAZA MARTÍN, C. *Derecho Ambiental de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

- La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, n. 1, 2018, pp. 1-70.

DORESTE HERNÁNDEZ, J.; RUIZ SALGADO, A. De la importancia de la participación pública en la planificación de los recursos naturales: El caso del Plan General de Política Forestal de Cataluña (Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de julio de 2017). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 96, diciembre 2019, pp. 31-43. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_12_Recopilatorio_96_AJA_Diciembre.pdf#page=33 (Fecha de último acceso 16-07-2020).

VICENTE DAVILA, F. La Ley 9/2018 por la que se modifica la Ley 21/2013 de evaluación ambiental: otra oportunidad perdida para avanzar hacia una participación real y efectiva. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 86, enero 2109, pp. 96-115. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_01_Recopilatorio_86_AJA_Enero.pdf#page=98 (Fecha de último acceso 16-07-2020).

UNEP. *Environmental Rule of Law: First Global Report*. United Nations Environment Programme. 2019. Disponible en <https://www.unenvironment.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

El acceso a la información ambiental: límites de acceso a los planes técnicos de caza y a los expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales¹

LUCÍA CASADO CASADO

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. NORMATIVA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. 3. JURISPRUDENCIA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL. 3.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea: el concepto de información referente a emisiones al medio ambiente. 3.2. Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas: limitaciones de acceso a la información contenida en los planes técnicos de caza que afectan a la Red Natura 2000. 4. PRONUNCIAMIENTOS DE INTERÉS DE LOS ORGANISMOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 4.1. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: entre la admisión y la desestimación de reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental. 4.2. Organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública: doctrina de interés en materia ambiental. 4.2.1. Diversidad de posicionamientos en torno a la admisión

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación “Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo” (referencia DER2016-80011-P), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016.

de la reclamación ante un órgano de garantía de la transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental. 4.2.2. El acceso a expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales: límites aplicables. 4.2.3. Solicitudes de información ambiental excesivamente genéricas: las actuaciones para la concreción de la solicitud como verdadero deber. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo analiza las novedades más relevantes que se han producido en relación con el acceso a la información en materia ambiental en 2019. Con este fin, se estructura en tres partes principales, precedidas de una breve introducción en que se realiza una valoración general. En la primera, se destaca la normativa de interés aprobada en relación con el acceso a la información ambiental. En la segunda, se comentan dos sentencias de interés en este ámbito: una del Tribunal de Justicia de la Unión Europea —concretamente, del Tribunal General— y otra del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. Finalmente, en la tercera, se da cuenta de algunos pronunciamientos de interés, desde la perspectiva del acceso a la información ambiental, de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública durante este año.

ABSTRACT: This paper analyses the most relevant developments regarding the access to environmental information in 2019. For this purpose, it is structured in three main parts, preceded by a brief introduction in which a general assessment is made. In the first part, the regulations of interest approved in relation to the access to environmental information are highlighted. In the second, two judgments of interest in this area are commented: one from the Court of Justice from the European Union —specifically, the General Court— and the other from the Superior Court of Justice of Castilla-La Mancha. Finally, in the third one, interesting pronouncements are taken into account, from the perspective of access to environmental information, by the bodies that guarantee the right of access to public information during this year.

PALABRAS CLAVE: Información ambiental. Derecho de acceso a la información ambiental. Transparencia. Información pública. Medio ambiente.

KEYWORDS: Environmental information. Access to environmental information. Transparency. Public information. Environment.

1. VALORACIÓN GENERAL

El acceso a la información ambiental tiene una importancia fundamental y es indispensable para hacer efectivos los otros dos pilares del Convenio de Aarhus (participación pública y acceso a la justicia). Cuenta, además, con un marco jurídico muy avanzado, que recoge en términos muy amplios el derecho de acceso, como ya pusimos de manifiesto en la edición anterior del Observatorio de Políticas Ambientales².

Este derecho de acceso a la información ambiental se ha utilizado durante el último año ampliamente por los ciudadanos, tal y como se desprende del *Informe estadístico 2018 sobre acceso a la información ambiental*, elaborado en 2019 por la Oficina de Información Ambiental, dependiente de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Vicesecretaría General Técnica. Según datos obrantes en este Informe, referidos a 2018, en la Oficina de Información Ambiental se registraron 4.391 solicitudes dentro de la categoría de información ambiental. De ellas, 2.806 (63,90%) se formularon por teléfono, 803 (18,29%) por correo electrónico, 721 (16,42%) de forma presencial, 53 (1,21%) por Sede Electrónica, y 8 (0,18%) presentadas en Registros. Así pues, las solicitudes formuladas por escrito (correo electrónico, Sede Electrónica y Registros) fueron 864. Las principales materias de información ambiental solicitadas por escrito fueron, por este orden, las relativas a actuaciones y medidas (normas, planes, actividades, etc.), aguas, atmósfera y costas, y ya, en menor medida, paisajes y espacios naturales y radiaciones o residuos³. Del número total de solicitudes ambientales formuladas por escrito, 596 (68,98%) se respondieron en un plazo igual o inferior a un mes, ya directamente, ya por la propia unidad sectorial afectada; 169 (19,56%) fueron contestadas en un plazo superior al mes; y 99 (11,46%) no fueron resueltas, aunque se inició su tramitación y fueron posteriormente reclamadas por la Oficina de Información Ambiental a los centros directivos u organismos afectados⁴.

A pesar de los amplios términos en que se configura el derecho de acceso a la información ambiental y de que la mayor parte de solicitudes de información presentadas, por lo menos a nivel estatal, recibieron respuesta, todavía existen dificultades para garantizar un ejercicio efectivo del acceso a la información ambiental y continúan planteándose problemas en torno al propio concepto de “información medioambiental”, el alcance de algunos de los límites y excepciones legalmente previstos y las propias garantías del derecho

² Vid. CASADO CASADO, Lucía. “[El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro](#)”. EN: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*. Madrid: CIEMAT, 2019, pp. 452-496.

³ *Informe estadístico 2018 sobre acceso a la información ambiental*, pp. 4-5.

⁴ *Ibidem*, pp. 5-6.

de acceso, por citar sólo algunos ejemplos. Así se evidencia, año tras año, en los informes anuales que elabora el Defensor del Pueblo. Y el último informe no es una excepción. En efecto, en el *Informe Anual 2018*, se da cuenta de algunos supuestos en que se ha denegado por las autoridades públicas la información solicitada y ha sido necesaria la intervención del Defensor del Pueblo para que los ciudadanos pudiesen acceder a la información⁵.

Asimismo, algunos casos han llegado a los tribunales, lo que evidencia las dificultades existentes, sobre todo, a la hora de aplicar determinadas excepciones con el fin de impedir el acceso a informaciones ambientales. En particular, en 2019, hay dos sentencias interesantes en este ámbito de las que daremos cuenta en este trabajo: una del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (concretamente, del Tribunal General) y otra del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

Por último, también son una muestra de las dificultades que envuelven la aplicación efectiva del derecho de acceso a la información ambiental los pronunciamientos de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública. En 2019, ha habido algunas resoluciones muy interesantes en este ámbito, tanto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como de los entes equivalentes creados en algunas comunidades autónomas. A ellas nos referiremos más adelante, destacando especialmente la diversidad de posicionamientos existente entre estos organismos en torno a la admisión de la reclamación ante un órgano de garantía de la transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental; así como las interpretaciones que se realizan de determinados límites al acceso a la información ambiental.

2. NORMATIVA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

En este apartado, se destacan las normas de interés aprobadas en materia de acceso a la información ambiental en 2019, tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel autonómico.

2.1. NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el ámbito de la Unión Europea, resulta mención obligada la aprobación del Reglamento (UE) 2019/1010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo a la adaptación de las obligaciones de información en el ámbito de la legislación relativa al medio ambiente y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n. o 166/2006 y (UE) n. o 995/2010 del

⁵ *Informe Anual 2018*, Volumen I, *Informe de gestión*, pp. 698-702.

Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/49/CE, 2004/35/CE, 2007/2/CE, 2009/147/CE y 2010/63/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 338/97 y (CE) n.º 2173/2005 del Consejo, y la Directiva 86/278/CEE del Consejo.

Este Reglamento procede a modificar varios actos legislativos de la Unión Europea en materia de medio ambiente —entre las que destaca el Reglamento sobre el registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes—, teniendo en cuenta los resultados del informe de la Comisión de 9 de junio de 2017, “Acciones para racionalizar la comunicación de la información en materia de medio ambiente”, y el documento que lo acompaña sobre el control de adecuación de la comunicación de la información y el seguimiento de la política medioambiental de la UE de 9 de junio de 2017. El objetivo no es otro que modernizar la gestión de la información y simplificar los informes ambientales provenientes de los Estados miembros, con el fin de reducir las cargas administrativas y aumentar la rapidez en que los datos son publicados. Como se pone de relieve en su considerando segundo, se pretende “modernizar la gestión de la información y garantizar un enfoque más coherente de los actos legislativos que entran en su ámbito de aplicación mediante la simplificación de la comunicación de la información de forma que se reduzca la carga administrativa, mejorando la base de datos para futuras evaluaciones y aumentando la transparencia en beneficio público, en cada caso en función de las circunstancias”. Con este fin, de mejora de la transparencia y de reducción de las cargas administrativas, procede a modificar un buen número de normas. Concretamente, las Directivas 86/278/CEE, de 12 de junio de 1986, relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura; 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental; 2004/35/CE, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales; 2007/2/CE, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire); 2009/147/CE, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres; y 2010/63/UE, de 22 de septiembre de 2010, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos. Y los Reglamentos n.º 166/2006, de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo; n.º 995/2010, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera; n.º 2173/2005, de 20 de diciembre de 2005, relativo al establecimiento de un sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea; y n.º 338/97, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio.

Este Reglamento entró en vigor el 26 de junio de 2019, fecha a partir de la cual resulta aplicable. No obstante, algunas de sus previsiones son aplicables a partir del 1 de enero de 2020 y otras a partir del 1 de enero de 2022⁶.

2.2. NORMATIVA AUTONÓMICA DE TRANSPARENCIA

En 2019, no se ha aprobado ninguna norma específica en materia de acceso a la información ambiental. Sí que ha visto la luz una nueva norma autonómica reguladora de la transparencia: la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid, que regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma madrileña, la transparencia en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública y la participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa, destacamos sus previsiones en relación con la articulación entre esta ley, que regula con carácter general, en el ámbito autonómico, el acceso a la información pública, y la legislación específica reguladora del acceso a la información ambiental. Sigue aquí la Ley madrileña el mismo patrón que la Ley estatal de transparencia, al optar por su aplicación supletoria en aquellas materias que disponen de legislación específica. Con arreglo a su disposición adicional primera, apartado 2, “Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. Y, como prevé el apartado 3 de esta misma disposición, “Específicamente, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”. Como puede comprobarse, la redacción es idéntica a la utilizada por la Disposición adicional 1ª, apartados 2 y 3, de la Ley 19/2013. Por lo tanto, no hay novedad alguna en este punto⁷. En consecuencia, en la

⁶ *Vid.* el artículo 11 de este Reglamento.

⁷ A diferencia del criterio seguido por otras Comunidades Autónomas, como Navarra. La Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno prevé en su Disposición adicional 7ª (“Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”), apartado 1, lo siguiente:

“Esta ley foral será de aplicación, con carácter general, a toda la actividad relacionada con el acceso a la información pública de las Administraciones Públicas, instituciones públicas y entidades contempladas en el artículo 2 de la misma.

El acceso a la información medioambiental, sobre ordenación del territorio y urbanismo, sobre archivos y documentos históricos y subvenciones, se regirá por lo dispuesto en esta ley foral, salvo en aquellos supuestos en que la normativa especial establezca con rango de ley limitaciones para el acceso por razón de la protección de determinados intereses públicos o de la protección de datos de carácter personal.

No obstante lo anterior, se regirán por su normativa específica el acceso a la información tributaria, sanitaria, policial y cualquier otra información en que una norma con rango de ley declare expresamente el carácter reservado o confidencial de la información.

Comunidad de Madrid, en materia de acceso a la información ambiental, es de aplicación preferente la Ley 27/2006 y la Ley 10/2019 sólo se aplica de forma supletoria. En nuestra opinión, como ya advirtiéramos en la edición anterior del Observatorio de Políticas ambientales⁸, resulta criticable esta mera configuración supletoria, sin mayores cautelas, de la Ley general reguladora de la transparencia, ya que puede llevar a excluir o restringir información sobre determinadas materias, en virtud de un régimen jurídico específico de acceso a la información más restrictivo. Efectivamente, la aplicabilidad directa de normas sectoriales específicas no debería servir de pretexto para rebajar el estándar de garantía de la transparencia que dispensa la Ley 10/2019. Por ello, según nuestro parecer, hubiera sido más conveniente que esta Ley fijase la aplicación preferente de otras normativas específicas únicamente en caso de que éstas prevean un régimen más amplio que el establecido por ella.

3. JURISPRUDENCIA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Durante el año 2019, deben destacarse dos sentencias de interés en relación con el acceso a la información en materia ambiental: una del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (concretamente, del Tribunal General) y otra del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

3.1. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CONCEPTO DE INFORMACIÓN REFERENTE A EMISIONES AL MEDIO AMBIENTE

A nivel de la Unión Europea, resulta de gran interés la Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 7 de marzo de 2019, *Anthony C. Tweedale contra Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria* (asunto T-716/14) en la que se plantea el acceso a los documentos relativos a los estudios de toxicidad elaborados en el marco del procedimiento para la renovación de la aprobación de la sustancia activa glifosato —un producto químico utilizado en los plaguicidas, que son productos fitosanitarios—, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo.

El litigio trae causa de una solicitud de acceso a determinados documentos, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento

En lo que no prevea la normativa específica, será de aplicación supletoria esta ley foral”.

⁸ *Vid.* CASADO CASADO, Lucía. “[El acceso a la información ambiental...](#)”, *cit.*, pp. 458-460.

Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, y al Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Eran objeto de dicha solicitud dos estudios de toxicidad utilizados para determinar la ingesta diaria admisible de glifosato presentada por el demandante en la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA). El acceso a los estudios solicitados fue denegado por la EFSA, mediante Resolución de 5 de junio de 2014, por considerar que estaban amparados por la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales, incluida la propiedad intelectual y que su protección íntegra también era consecuencia directa de su calificación como "confidenciales" a tenor del artículo 63 del Reglamento n.º 1107/2009. En su opinión, la divulgación de tales estudios revelaría los conocimientos técnicos en materia de peritaje científico y la estrategia comercial de sus propietarios, incluidos sus conocimientos técnicos y pondría en riesgo sus intereses comerciales. Además, añadió que, por lo que respecta a la ponderación de los intereses y a la verificación de la existencia de un interés público superior que justificase la divulgación de los estudios solicitados, el interés del público en acceder a la información científica vinculada con la inocuidad de la sustancia activa glifosato se satisfacía plenamente con la publicación de la versión pública del proyecto de informe de evaluación de la renovación (disponible en la web de la EFSA) y se negó a comunicar al demandante los estudios solicitados con arreglo a los argumentos ya señalados.

Esta denegación vuelve a confirmarse en otra resolución posterior, de 30 de julio de 2014, dictada a raíz de una solicitud confirmatoria presentada por el demandante con el fin de que la EFSA revisara su posición, reiterando los argumentos utilizados y añadiendo que los estudios solicitados no eran información referente a emisiones al medio ambiente en el sentido del artículo 6.1 del Reglamento n.º 1367/2006. Contra esta resolución se presentó recurso ante el Tribunal General. Posteriormente, el 16 de octubre de 2017, la EFSA adoptó una nueva resolución confirmatoria que anula y sustituye la de 30 de julio de 2014 y que otorga al demandante acceso parcial a los estudios solicitados toxicidad relativos a la sustancia activa glifosato, elaborados en el procedimiento de renovación de aprobación de dicha sustancia activa con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo. Teniendo en cuenta las alegaciones del demandante en el recurso presentado, decidió darle acceso a los datos brutos y a las conclusiones de los

estudios solicitados por considerar que las peticiones de confidencialidad formuladas por los propietarios de tales estudios, sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, en relación con el artículo 63, apartado 2, del Reglamento n.º 1107/2009, no se aplicaban a esa información. En cambio, consideró que debían protegerse las partes de los estudios solicitados que tenían cabida en la relación de información que podía perjudicar a los intereses comerciales de los propietarios de dichos estudios; que la información relativa a los “conocimientos científicos” contenida en los estudios solicitados también estaba amparada por la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales establecida en el artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n.º 1049/2001; que los anexos y demás partes administrativas de los estudios solicitados, así como los protocolos seguidos por los propietarios de tales estudios, también estaban protegidos con arreglo a esa misma disposición; y que los nombres y las firmas incluidos en los estudios solicitados, que no fuesen ya de dominio público, estaban amparados por la excepción prevista por el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001. Además, indicó que había ponderado los intereses concurrentes y había concluido que no concurría ningún interés público superior en la divulgación de los estudios solicitados. En su opinión, la información suministrada al demandante satisfacía la necesidad de conocimiento del público y permitía reproducir su evaluación, al tiempo que protegía los intereses de los propietarios de los estudios solicitados. Por último, estimó que las partes de los estudios solicitados no divulgadas no incluían ninguna información relativa a las emisiones de productos fitosanitarios o de sus residuos al medio ambiente, ni ninguna información relativa a las emisiones o vertidos del glifosato o a sus efectos en el medio ambiente, por lo que no era aplicable la presunción establecida en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006.

Contra la Resolución de 30 de julio de 2014, se presenta recurso ante el Tribunal General, recurso cuyas pretensiones posteriormente se adaptaron para que se anulara también la Resolución de 16 de octubre de 2017. Finalmente, el demandante desistió de su pretensión de anulación de la Resolución de 30 de julio de 2014 y limitó su recurso a la de 16 de octubre de 2017, con el objeto de conseguir su anulación parcial. La cuestión fundamental que es objeto de análisis por parte de este Tribunal es si los estudios solicitados podían o no calificarse de información referente a emisiones al medio ambiente, habida cuenta de que, con arreglo al Reglamento n.º 1367/2006 —art. 6, apartado 1—, la divulgación de información reviste un interés público superior cuando la información solicitada se refiera a emisiones al medio ambiente y, en consecuencia, no podría ser de aplicación la excepción a la divulgación de documentos basada en la protección de los intereses comerciales, establecida en el artículo 4, apartado 2, primer guión, del Reglamento n.º 1049/2001. Para el Tribunal General, la información contenida en los estudios solicitados es

información referente a emisiones al medio ambiente, aunque la EFSA lo niegue. Y ello es así por varias razones. En primer lugar, recuerda que el concepto de información referente a emisiones al medio ambiente no puede limitarse únicamente a la información relativa a las emisiones efectivamente liberadas en el medio ambiente durante la aplicación del producto fitosanitario o de la sustancia activa en cuestión en las plantas o el suelo, sino que “también está comprendida en ese concepto la información sobre las emisiones previsibles del producto fitosanitario o de la sustancia activa en cuestión en el medio ambiente, en condiciones normales o realistas de utilización de este producto o de esta sustancia que se correspondan con aquellas para las cuales se concedió la autorización de comercialización de dicho producto o de dicha sustancia en la zona a la que está destinada su utilización” (apartado 80). Por ello, “las emisiones previsibles, en condiciones normales o realistas de utilización, del producto en cuestión, o de las sustancias que este producto contiene, en el medio ambiente no son hipotéticas y están comprendidas en el concepto de «emisiones al medio ambiente» en el sentido del artículo 6, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1367/2006” (apartado 81) Así pues, entiende que “las emisiones de glifosato al medio ambiente son reales. Esta sustancia activa está presente en forma de residuos en las plantas, el agua y los alimentos” (apartado 85). En segundo lugar, considera que “el concepto de información «[referente] a emisiones al medio ambiente», en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, no se limita a la información que permita evaluar las emisiones en sí, sino que se refiere también a la información relativa a los efectos de estas emisiones” (apartado 92). En consecuencia, “el concepto de información «[referente] a emisiones al medio ambiente», en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, debe interpretarse de manera que abarque no solo la información sobre las emisiones como tal, es decir, las indicaciones relativas a la naturaleza, la composición, la cantidad, la fecha y el lugar de estas emisiones, sino también los datos relativos a las repercusiones a más o menos largo plazo de dichas emisiones en el medio ambiente” (apartado 100). En tercer lugar, entiende que están comprendidos en el concepto de información referente a emisiones al medio ambiente “los estudios dirigidos a determinar la toxicidad, los efectos y otros aspectos de un producto o sustancia en las condiciones realistas más desfavorables que razonablemente pudieran presentarse, así como los estudios realizados en condiciones que se asemejen lo más posible a la práctica agrícola normal y a las condiciones de la zona donde se utilizará este producto o sustancia” (apartado 112). De ello deduce que “para que los estudios puedan calificarse de información «[referente a] emisiones al medio ambiente», en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, lo que importa no son tanto las condiciones de realización de dichos estudios, en particular que hubiesen sido realizados o no en laboratorio, sino su objeto” (apartado 113). A partir de estos razonamientos, concluye que los estudios solicitados deben

considerarse información referente a emisiones al medio ambiente en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006. Por ello, considera que "su divulgación reviste un interés público superior y la EFSA no podía denegar su divulgación alegando que ello supondría un perjuicio para la protección de los intereses comerciales de los propietarios de los estudios solicitados, con arreglo al artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001" (apartado 120). En consecuencia, "no es pertinente la alegación de la EFSA de que, dado que las partes de los estudios solicitados divulgadas permiten verificar el resultado de los estudios o de la evaluación realizada, no se precisa el acceso a los estudios íntegros" (apartado 121). De ello resulta que "la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales, establecida en el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, no puede invocarse para oponerse a la divulgación de los estudios solicitados que se consideran información «[referente] a emisiones al medio ambiente», en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006" (apartado 127). En consecuencia, el Tribunal General concluye que la EFSA no ha justificado la aplicación del artículo 63, apartado 2, del Reglamento n.º 1107/2009 (apartado 128).

3.2. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LIMITACIONES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LOS PLANES TÉCNICOS DE CAZA QUE AFECTAN A LA RED NATURA 2000

Entre los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas en materia de acceso a la información ambiental destaca la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha núm. 10/2019, de 4 de febrero de 2019 (Sección 1, recurso núm. 86/2017, ponente: Guillermo Benito Palenciano Osa). Esta Sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Sociedad Albacetense de Ornitología (SAO) contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto ante la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la Resolución del Director General de Política Forestal y Espacios Naturales de 18 de noviembre de 2015. Esta Resolución había limitado el derecho de acceso a la información medioambiental sobre los Planes de Ordenación Cinegética que se ubican en la Red Natura 2000 y, de forma particular, a la evaluación de impacto ambiental. Concretamente, se había impedido a esta Asociación el acceso a determinadas informaciones sobre los Planes Técnicos de Caza (planificación del aprovechamiento cinegético, plan de vigilancia y número de vigilantes, plan de inversiones y estimación de jornales/año) en relación con los expedientes relativos a Planes de Ordenación

Cinegética que se ubican en la Red Natura 2000 y que se tramitan ante la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, invocando genéricamente el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de propiedad intelectual, y una doctrina del Tribunal Supremo que no se concreta en la Resolución referida.

A través del recurso contencioso-administrativo presentado, la citada Asociación pretende que se restituyan sus derechos de acceso a la información y que se declare su derecho al acceso a la información sobre planes de ordenación cinegética, instados en su día, en su integridad, incluidos los apartados de planificación del aprovechamiento cinegético, plan de vigilancia y número de vigilantes y plan de inversiones y jornales al año. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha desestima el recurso en base a diferentes argumentos. En primer lugar, advierte que la SAO ha podido acceder a toda la información acerca de las autorizaciones concedidas en los cotos ubicados en la Red Natura 2000, así como a aquellas informaciones relativas al número de autorizaciones concedidas, el tipo de esas autorizaciones, terrenos y especies cinegéticas afectadas. Además, constata que se le han facilitado los datos relativos a la titularidad de esos acotados, los censos de especies cinegéticas, resumen de los valores ambientales, cupos de captura, métodos de caza autorizados, control de caza, control de predadores, sistemas de vigilancia, todos referidos al estado de los elementos del medio ambiente, y que únicamente se le ha denegado la información relativa a la planificación del aprovechamiento cinegético, el plan de vigilancia y el número de vigilantes/año y el plan de inversiones y estimación de jornales/año, invocando la aplicación del derecho de propiedad intelectual y de la ley de transparencia. Por ello, considera que incumbía a la parte actora "el haber justificado su derecho de acceso a esa parte de información contenida en el Plan Técnico de Caza, que ahora se le niega, por tratarse de información con un contenido medioambiental digno de protección y amparado por el ejercicio de las facultades conservacionistas que dicha Sociedad Albacetense de Ornitología tiene atribuidas, y que además no pueda ejercitar con arreglo al conocimiento de toda la restante información a la que sí tiene acceso" (FJ 4º). En segundo lugar, para dar solución al conflicto, trae a colación los informes previos emitidos por la Defensora del Pueblo, unidos al expediente administrativo. Por una parte, destaca cómo en un informe con fecha de salida 13 de octubre de 2014, se destaca que la Asociación ha podido acceder a la información ambiental y participar en los procedimientos de toma de decisiones sobre asuntos que inciden directa o indirectamente en el medio ambiente, incluidos los planes técnicos de caza que afectan a la Red Natura 2000, de conformidad con lo establecido en la Ley 27/2006. Por otra, llama la atención sobre las conclusiones recogidas en otro informe con fecha de salida de 23 de noviembre de 2013, a las que llegaba la Defensora del Pueblo tras llevar a cabo el examen de la

normativa de aplicación y ver la contestación e información recibida por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. En ellas, se destacaba que el contenido de un plan técnico de caza está directamente relacionado con el medio ambiente, ya que regula una serie de materias con clara incidencia ambiental y ello se reconoce implícitamente por la Consejería cuando admite que los planes técnicos de caza se someterán a evaluación de sus efectos sobre los recursos naturales antes de ser autorizados. Además, la Defensora del Pueblo advierte que es preciso promover una participación real y efectiva del público (en este caso, de la SAO) en la elaboración de estos planes, velando por el cumplimiento de las garantías previstas en la Ley 27/2006. A partir del contenido de estos informes, el Tribunal Superior de Justicia concluye que “no consideramos arbitrario o contrario a la normativa de aplicación la limitación recogida en la resolución impugnada respecto al contenido de los Planes Técnicos de Caza que afectan a la Red Natura 2000, y relativa al acceso e información acerca de la planificación del Aprovechamiento Cinegético, el Plan de Vigilancia y número de vigilantes, así como del plan de Inversiones y estimación de jornales/año, una vez que la SAO puede conocer todo el resto de información y datos que recoge el Plan Técnico en la que se hace referencia a todas aquellas cuestiones de interés verdaderamente medioambiental” (FJ 4º). Por último, a mayor abundamiento, también destaca que la SAO forma parte de tres órganos autonómicos colegiados esenciales en los que se discuten y deciden cuestiones sustanciales referentes al medio ambiente y a su posible afectación por medio de la actividad cinegética realizada en los acotados de Castilla-La Mancha: el Consejo Regional de Medio Ambiente, el Consejo Regional de Caza y los respectivos Consejos Provinciales de Caza, “en cuyo seno sus participantes no sólo tienen cumplida información de toda la documentación ambiental que afecta a la Red Natura 2000, sino que participan en las decisiones adoptadas de forma colegiada, en muchos casos vinculantes para los órganos gestores, tanto en materia de caza como en materia de medio ambiente”. Por consiguiente, desestima el recurso contencioso-administrativo y declara ajustada a derecho la resolución impugnada.

4. PRONUNCIAMIENTOS DE INTERÉS DE LOS ORGANISMOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En 2019, ha habido numerosos pronunciamientos de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública relacionados con la información ambiental, tanto a nivel estatal—Consejo de Transparencia y Buen Gobierno— como a nivel autonómico —entidades equivalentes creadas en algunas comunidades autónomas—. A continuación, destacamos algunos de ellos.

4.1. CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: ENTRE LA ADMISIÓN Y LA DESESTIMACIÓN DE RECLAMACIONES EN EL ÁMBITO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

En 2019, al igual que en años anteriores, ha habido diversas resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de interés desde la perspectiva ambiental. Como viene siendo habitual, año tras año, son varios los supuestos en que los solicitantes de determinadas informaciones ambientales han acabado, ante el silencio de la Administración o la negativa a suministrar la información pedida, instando una reclamación ante este organismo independiente. Como ya pusimos de manifiesto en el último informe del Observatorio de Políticas Ambientales⁹, si bien la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno introduce, como mecanismo de tutela del derecho de acceso a la información pública, una reclamación específica —sustitutiva de los recursos administrativos— ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, tal posibilidad no está prevista en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que remite al sistema general de recursos administrativos y judiciales —regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa—. Esta dualidad de regímenes lleva a plantear si resulta o no aplicable en el ámbito del acceso a la información ambiental la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Sobre esta cuestión ha vuelto a pronunciarse en 2019 este organismo, limitándose a reiterar doctrina anteriormente sentada, sin aportar novedad alguna. A partir del examen de las resoluciones dictadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en 2019 vuelve a constatarse, por una parte, que la presentación de reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental es una realidad que se repite año tras año, a pesar de no estar prevista en la Ley 27/2006. Los solicitantes de información ambiental, en muchas ocasiones, ante los resultados fallidos de sus solicitudes de información y la imposibilidad de acceder a la información solicitada, bien por ausencia de respuesta expresa, bien por la denegación —total o parcial— de la información solicitada, recurren a este mecanismo, aunque no esté recogido en la Ley 27/2006.

⁹ CASADO CASADO, Lucía. “[El acceso a la información ambiental...](#)”, *cit.*, pp. 482-487.

Por otra, ninguna de las reclamaciones presentadas en materia de información ambiental ha tenido éxito. Las resoluciones examinadas ponen de manifiesto la respuesta ambivalente dada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a las reclamaciones presentadas en relación con solicitudes de acceso a la información ambiental. En unos casos, en aplicación de los apartados 2º y 3º de la disposición adicional 1ª de la Ley 19/2013, el Consejo inadmite a trámite las reclamaciones presentadas por entender que el régimen del derecho de acceso contemplado en dicha Ley no resulta de aplicación y carece de competencia para conocer este tipo de reclamaciones. Así sucede en las siguientes resoluciones:

- Resolución 156/2019, de 20 de marzo de 2019, que resuelve, ante la ausencia de respuesta, la reclamación presentada por un solicitante que pidió al Ministerio para la Transición Ecológica información sobre la fecha de ampliación y el plazo de ampliación de las concesiones de las centrales hidroeléctricas del Duero.
- Resolución 240/2019, de 22 de mayo de 2019, que resuelve, ante la ausencia de respuesta, la reclamación presentada por una solicitante al Ministerio para la Transición Ecológica de información sobre la cesión de derechos de agua y, en particular, sobre la titularidad de los derechos de los que es propietaria y cambio de uso, así como todos los informes relacionados con un expediente; información sobre las actuaciones llevadas a cabo para que se mantenga el cauce ecológico y se garantice su derecho al agua y todos los informes al respecto; e información sobre las actuaciones llevadas a cabo por el Organismo de Cuenca o por el Ministerio de Transición Ecológica, a fin de corregir la situación ilegal que como regante venía sufriendo y que se había puesto de manifiesto hasta en cinco ocasiones, y todos los informes o actuaciones al efecto.
- Resolución 281/2019, de 6 de junio de 2019: resuelve la reclamación presentada por el solicitante ante una denegación parcial de la información solicitada, que versaba sobre informaciones medioambientales sobre costas.
- Resolución 344/2019, de 12 de junio de 2019: resuelve la reclamación presentada por una entidad mercantil al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (Ministerio para la Transición Ecológica), ante la falta de respuesta de una solicitud en la que se pedía acceso al expediente relativo a la concesión

de ayudas y subvenciones al Ayuntamiento de Carrocera para el desarrollo y urbanización del citado Polígono industrial, a través de convenio firmado directamente con el mismo Ayuntamiento, durante el período comprendido desde el año 1.996 hasta el 1.999.

- Resolución 521/2019, de 5 de septiembre: resuelve la reclamación presentada frente a la denegación de la información solicitada. Se trataba de una solicitud presentada por la Fundación para el asesoramiento y acción en defensa de los animales a la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo) sobre información relativa a una petición desde Canadá para importar dos especímenes de belugas para su entrada en el parque zoológico Oceanográfico en Valencia.
- Resolución 570/2019, de 5 de septiembre: resuelve la reclamación presentada por el solicitante ante la falta de respuesta a la solicitud de información presentada al Ministerio para la Transición Ecológica. Concretamente, se solicitaba el presupuesto destinado, así como proyectos ejecutados entre los años 2010 y 2019, que tuvieran como finalidad que los ciudadanos canarios fuesen informados y educados sobre la biodiversidad de las ZECs Canarias y las acciones a llevar a cabo para la compatibilidad de dicha biodiversidad y el uso ciudadano de las ZECs Canarias.
- Resolución 791/2019, de 15 de noviembre: resuelve la reclamación presentada por la solicitante a raíz de que sólo se le diese acceso parcial a la información solicitada a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (Ministerio para la Transición Ecológica). Concretamente, se solicitaba acceso presencial al Catálogo de Aguas Privadas del que se han extraído los datos para construir el IDE-Geoportal, con el fin de contrastar los datos publicados y verificar que no existe error entre aquellos publicados en IDE-Geoportal y los existentes en el Catálogo de Aguas Privadas.
- Resolución 812/2019, de 16 de diciembre de 2019: resuelve la reclamación presentada por la Federación Local de Valencia de la CGT-PV, ante la ausencia de respuesta a una solicitud de información ambiental presentada al Ministerio para la Transición Ecológica. Concretamente, se pedía copia íntegra del expediente administrativo con el cual se daba la

conformidad a la autorización de la instalación de un chiringuito en la playa de Alaur, cerca de la desembocadura del río Xeraco, dentro de una zona húmeda protegida de la Marjal de La Safor, que es zona LIC y zona ZEPA y que está afectada por la legislación de costas.

En todos estos casos, el CTBG considera que se deben inadmitir las reclamaciones presentadas en base a la Ley 19/2013, en aplicación de su Disposición adicional 1ª, apartados 2 y 3, puesto que se trata de información ambiental, que cuenta con una legislación específica, no siendo competente para entrar a conocer el fondo del asunto. En su opinión "Ello no implica que la información solicitada no tenga interés o pueda redundar en beneficios para el propio Estado, como alega el reclamante, ni que la solicitud no sea respondida ni que existan medios de defensa contra la respuesta otorgada, sino que tanto la respuesta como el régimen de impugnaciones será el previsto en la Ley 27/2006 reiteradamente mencionada en esta resolución"¹⁰.

En otros supuestos, en cambio, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no ha inadmitido a trámite las reclamaciones, sino que ha entrado a conocer de ellas, aunque el resultado final siempre ha sido la desestimación, por entender que las solicitudes, al versar sobre informaciones ambientales, debían ser tramitadas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 27/2006 y no en la Ley 19/2013, incluyendo su régimen de impugnaciones, que tiene carácter supletorio. Así sucede en las resoluciones siguientes:

- Resolución 0001/2019, de 18 de marzo de 2019, que resuelve, ante la falta de respuesta, la reclamación presentada por un solicitante que pidió a la Confederación Hidrográfica del Duero (Ministerio para la Transición Ecológica) copia de todas las actas, con los anexos correspondientes, de la Comisión de Desembalse desde el 1 de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2017.
- Resolución 037/2019, de 16 de abril de 2019, que resuelve la reclamación presentada por una asociación ecologista que pidió a la Dirección General de Patrimonio del Estado (Ministerio de Hacienda) información relativa al dominio público en la laguna de la Janda (Cádiz) y que no obtuvo respuesta.
- Resolución 557/2019, de 30 de octubre de 2019, que resuelve la reclamación presentada por un solicitante frente a la ausencia de respuesta de su solicitud de información ambiental, en la que pedía al Ministerio para la Transición Ecológica los informes

¹⁰ Resolución 156/2019, de 20 de marzo de 2019, FJ 4º.

científico-técnicos tomados para plantear propuestas en el borrador de la nueva normativa para las zonas ZEC en Canarias.

- Resolución 594/2019, de 15 de noviembre de 2019, que resuelve la reclamación presentada frente a la ausencia de respuesta a una solicitud de información que pedía la base de datos con todos los registros de alta y baja de productores de producto (bolsas de plástico) y la base de datos generada a partir de la “Información anual sobre las bolsas de plástico puestas en el mercado nacional”, incluyendo el identificador único del fabricante, tipo de bolsas, unidades, año, peso y cualquier otro dato que incluya la base.
- Resolución 724/2018, de 20 de febrero de 2019, que resuelve, ante la ausencia de respuesta, la reclamación presentada por un solicitante que había solicitado al Ministerio para la Transición Ecológica acceso a la resolución o resoluciones, en su caso, por las que se aprueba el deslinde marítimo terrestre en la localidad de La Caleta de Vélez (municipio Vélez-Málaga, provincia de Málaga), desde el puerto de La Caleta de Vélez hasta el río Algarrobo.

En todos estos casos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que la información solicitada es información ambiental y que, en consecuencia, según lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición adicional 1ª de la Ley 19/2013 se rige por su normativa específica —la Ley 27/2006— y por dicha Ley con carácter supletorio. Por lo tanto, la Ley 19/2013 sólo tiene carácter supletorio, debiendo tramitarse las solicitudes de información ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 27/2006, incluyendo la aplicación de las vías de recurso previstas en esta norma. En consecuencia, procede a desestimar estas reclamaciones, puesto que las mismas deben regirse por la legislación específica de acceso a la información en materia medioambiental, no siendo competente este organismo para entrar a conocer sobre ellas.

4.2. ORGANISMOS AUTONÓMICOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DOCTRINA DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En el ámbito autonómico, también ha habido pronunciamientos de gran interés en relación con el acceso a la información ambiental de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública. A continuación, destacamos algunos de ellos.

4.2.1. Diversidad de posicionamientos en torno a la admisión de la reclamación ante un órgano de garantía de la transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental

Hemos visto cómo, de forma reiterada, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha negado a conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental. En cambio, existe diversidad de posicionamientos en torno a la admisión de reclamaciones en este ámbito en los organismos autonómicos de control de la transparencia, tal y como se deriva de algunas de las Resoluciones dictadas en 2019.

En efecto, existen en este año resoluciones que admiten las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental en el Comisionado de Transparencia de Castilla y León¹¹, en la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña¹² y en el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana¹³. Los argumentos utilizados

¹¹ Resolución 6/2019, de 18 de enero —expediente CT-0099/2018—. En ella, el Comisionado de Transparencia de Castilla y León, en un supuesto de reclamación presentada ante una desestimación presunta de una petición de información en la que se solicitaba si se había presentado algún proyecto ante la Administración autonómica de construcción, explotación y mantenimiento de una red de calor de distrito con biomasa con implantación en los municipios de Villaquilambre y León, señala que es competente para resolver la reclamación presentada, a pesar de que la solicitud de información presentada haya sido calificada y resuelta como una petición de información ambiental.

¹² Resoluciones núm. 340/2019, de 6 de junio —expediente núm. 188/2019—, núm. 544/2019, de 27 de septiembre —expediente núm. 460/2019—, núm. 545/2019, de 27 de septiembre —expediente núm. 461/2019— y núm. 546/2019, de 27 de septiembre —expediente núm. 463/2019—, que tienen su origen, respectivamente, en una solicitud de información relativa a expedientes sancionadores vinculados a licencias medioambientales abiertos en 2018 y, las tres últimas, en solicitudes de información en materia ambiental o referente a cuestiones ambientales relativa al ámbito territorial del Plan Director Urbanístico de la Colonia Güell.

¹³ *Vid.* las Resoluciones del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana núm. 9/2019, de 6 de febrero de 2019 —expedientes núms. 113, 114, 115 y 116/2018—; núm. 55/2019, de 4 de abril de 2019 —expediente núm. 134/2018—; núm. 56/2019, de 4 de abril de 2019 —expediente núm. 196/2018—; núm. 62/2019, de 25 de abril de 2019 —expediente núm. 184/2018—; núm. 78/2019, de 16 de mayo de 2019 —expediente núm. 78/2019—; núm. 83/2019, de 30 de mayo de 2019 —expediente núm. 24/2019—; y núm. 98/2019, de 20 de junio de 2019 —expediente núm. 188/2018—. En ellas se considera competente para conocer de reclamaciones en relación con el acceso a diversas informaciones ambientales: respectivamente, solicitud a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural de informaciones diversas, relativas a la situación medioambiental de un río, a un parque natural y a casos de envenenamientos en la Comunidad Valenciana en 2017 y al uso ilegal de cebos envenenados en el medio natural; solicitud al Ayuntamiento de Moixent de acceso al expediente y a todas las actuaciones vinculadas a movimientos de tierras al lado de un

para justificar esta competencia por parte de estos organismos son diversos. En unos casos, partiendo de la aplicación supletoria de la Ley de transparencia, se interpreta que la normativa específica de acceso a la información ambiental, en lo que afecta a la impugnación de las denegaciones de acceso, se remite a los recursos administrativos contemplados en la legislación de procedimiento administrativo, por lo que nos encontramos ante un aspecto no regulado en la normativa específica y, en consecuencia, resulta de aplicación supletoria la Ley de transparencia y, en particular, el mecanismo de reclamación previsto en su artículo 24¹⁴. En efecto, al no prever la Ley 27/2006 ninguna vía específica, ante un órgano independiente y especializado, para garantizar el acceso a la información ambiental, salvo la general de la tutela a través de los recursos administrativos y el recurso contencioso-administrativo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se considera procedente, en caso de denegación del acceso, aplicar, con carácter supletorio, la reclamación ante las autoridades de transparencia, prevista en la legislación general de transparencia, a los

barranco, que han invadido el cauce, con reducción de su tamaño y construcción de una caseta; solicitud a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural de un informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat sobre la validez de la aprobación de los planes técnicos de ordenación cinegética; solicitud a la Mancomunidad la Foia de Bunyol-Chiva de diversas informaciones sobre el servicio de recogida de animales; solicitud a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, de un informe del Servicio de Sanidad Vegetal en que se identifican problemas fitosanitarios en el cultivo de arroz en el Parque Natural de la Albufera; y solicitud a esta misma Consejería relativa al acto administrativo por medio del cual se concedió licencia para la creación de un núcleo zoológico, así como una copia de las inspecciones y/o controles realizados en dicho lugar; solicitud al Ayuntamiento de Alcora de información relativa a un expediente iniciado para la obtención de un certificado de compatibilidad urbanística de una actividad de almacenamiento y tratamiento de residuos industriales y sanitarios y reciclado de envases.

¹⁴ *Vid.* la Resolución del Comisionado de Transparencia de Castilla y León núm. 6/2019, de 18 de enero —expediente CT-0099/2018—, FJ 3º; y la Resolución de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública núm. 546/2019, de 27 de septiembre —expediente núm. 463/2019—. En esta última, se afirma que “l’acces a la informació sol·licitada s’ha de regir preferentment per la LAIA. Això vol dir que l’acces a la informació sol·licitada s’ha de regir preferentment per la LAIA, que és la legislació específica que el regula, i supletòriament per l’LTAIPBG. Així resulta del previst per la disposició adicional 1º.2 LTAIPBG, segons la qual «l’acces a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d’acces especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei». En atenció a aquesta previsió legal, la present Resolució té en compte ambdues lleis, que són substancialment coincidents, tants als efectes de fonamentar el dret d’acces a la informació sol·licitada, com als de determinar el procediment aplicable. Així mateix, cal entendre procedent, amb caràcter supletori, la via de reclamació davant la GAIP (que és voluntària per a la persona reclamant), perquè la LAIA no preveu cap via específica per garantir l’acces a la informació ambiental, llevat de la general de la tutela judicial” (FJ 1º). En idéntico sentido, *vid.* las Resoluciones núm. 544/2019, de 27 de septiembre (expediente núm. 460/2019), núm. 545/2019, de 27 de septiembre (expediente núm. 461/2019).

procedimientos de acceso a la información ambiental, sujetos a la Ley 27/2006¹⁵. En otros casos, se apela a que las informaciones solicitadas en materia ambiental constituyen información pública, de acuerdo con la Ley de transparencia, según la cual se entiende por información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” (art. 13)¹⁶. Asimismo, en otros casos, se afirma claramente la competencia de estos organismos para conocer de las reclamaciones en relación con la información ambiental, al no estar excluida tal competencia ni por la legislación general de transparencia —estatal y autonómica— ni por la legislación específica en materia de acceso a la información ambiental; y se destaca la ausencia de lógica que tendría privar, en ámbitos privilegiados o cualificados del derecho de acceso, de una garantía que tiene el régimen general del derecho de acceso a la información¹⁷. No tendría sentido que el acceso a una información como la ambiental, que ha contado tradicionalmente con un régimen de acceso especialmente reforzado, no gozase del mecanismo básico de garantía ante una autoridad independiente, establecido por la legislación general de acceso a la información pública¹⁸.

En cambio, siguiendo la estela del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no han admitido reclamaciones en materia ambiental el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, la Comisión de Transparencia de Galicia y la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares, tal y como se desprende de diversas resoluciones dictadas en 2019¹⁹. En todas ellas, se inadmiten a trámite las

¹⁵ *Vid.* la Resolución de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña núm. 340/2019, de 6 de junio —expediente núm. 188/2019—, FJ 2º.

¹⁶ *Vid.* las Resoluciones del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana núm. 9/2019, de 6 de febrero de 2019 —expedientes núms. 113, 114, 115 y 116/2018—, FJ 4º; núm. 56/2019, de 4 de abril de 2019 —expediente núm. 196/2018—, FJ 4º; núm. 62/2019, de 25 de abril de 2019 —expediente núm. 184/2018—, FJ 4º; núm. 78/2019, de 16 de mayo de 2019 —expediente núm. 78/2019—, FJ 4º; núm. 83/2019, de 30 de mayo de 2019 —expediente núm. 24/2019—, FJ 4º; y núm. 98/2019, de 20 de junio de 2019 —expediente núm. 188/2018—, FJ 4º.

¹⁷ *Vid.* la Resolución del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana núm. 55/2019, de 4 de abril de 2019 —expediente núm. 134/2018—, FJ 2º.

¹⁸ *Vid.* la Resolución de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña núm. 340/2019, de 6 de junio —expediente núm. 188/2019—, FJ 2º.

¹⁹ *Vid.* las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía núm. 54/2019, de 6 de marzo —Reclamaciones núms. 346/2018, 347/2018 y 348/2018, acumuladas— y núm. 115/2019, de 10 de abril —Reclamación núm. 184/2018—, que inadmiten a trámite las reclamaciones que tienen su origen, respectivamente, en una solicitud de información ambiental relacionada con una explotación minera (informe de

reclamaciones interpuestas al considerarse que tienen su origen en solicitudes de información que versan sobre contenidos y documentos considerados como información medioambiental, por lo que resulta aplicable a la materia la Ley 27/2006 y son aplicables las previsiones en materia de recursos en ella contenidas, careciendo de competencia para abordar el tratamiento de la cuestión y entrar a conocer sobre el fondo²⁰.

De este modo, se pone de manifiesto la existencia de criterios interpretativos dispares sobre esta cuestión en los distintos organismos autonómicos de control de la transparencia, con la consiguiente inseguridad jurídica, por cuanto en algunas comunidades autónomas se admite el uso de estas reclamaciones en relación con solicitudes de información ambiental y en otras se niega sistemáticamente. Debe destacarse, en este sentido, la opción seguida por la Comunidad Foral de Navarra en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el fin de clarificar las garantías aplicables, en su territorio, al acceso a la información ambiental. Con arreglo al apartado segundo de su Disposición

evaluación de alegaciones evacuado en relación con las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública al que fue sometido el plan de restauración, libro de labores y plano de demarcación perimetral) y en otra relacionada con las autorizaciones para cambios de uso de secano a regadío que se están produciendo en el municipio de Almuñécar, en la cabecera del barranco de Cantarriján, para introducir el cultivo del mango, y las concesiones de agua poseen para atender dichos cultivos; tres Resoluciones de la Comisión de Transparencia de Galicia de 30 de enero de 2019 —expedientes núm. RSCTG 1/19, núm. RSCTG 2/19 y núm. RSCTG 3/19—, otra de 27 de febrero de 2019 —expediente núm. RSCTG 15/19—, otra de 1 de abril de 2019 —expediente núm. RSCTG 36/19— y otra de 7 de mayo de 2019 —expediente núm. RSCTG 41/19—, que inadmiten las reclamaciones que tienen su origen, respectivamente, en solicitudes de acceso a información ambiental referida al parque eólico Montes de Abella, a la explotación minera Santa Bárbara, a la explotación minera D. Isidro, al parque eólico Serra do Iribio, al último informe de seguimiento sobre la situación de la población del mazarico real como especie amenazada en Galicia en general y en el aeródromo de Rozas (Lugo) en particular, y al parque eólico Montes de Abella; y la Resolución de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares núm. 36/2019, de 9 de diciembre de 2019, que procede a la inadmisión parcial de la reclamación presentada al no considerarse competente en relación con el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (se trataba de una solicitud de registros sonométricos y de cualquier expediente sancionador que llevase causa de éstos).

²⁰ *Vid.* el FJ 2º de las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía núm. 54/2019, de 6 de marzo (Reclamaciones núms. 346/2018, 347/2018 y 348/2018, acumuladas) y núm. 115/2019, de 10 de abril (Reclamación núm. 184/2018); y el FJ 4º de las tres Resoluciones de la Comisión de Transparencia de Galicia de 30 de enero de 2019 (expedientes núm. RSCTG 1/19, núm. RSCTG 2/19 y núm. RSCTG 3/19), de la Resolución de 27 de febrero de 2019 (expediente núm. RSCTG 15/19) y de la de 7 de mayo de 2019 (expediente núm. RSCTG 41/19) y el FJ 5º de la Resolución de 1 de abril de 2019 (expediente núm. RSCTG 36/19).

adicional 7^a, “En todos los casos, y cualquiera que sea la normativa aplicable, el Consejo de Transparencia de Navarra será competente para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y examinar las reclamaciones contra los actos y resoluciones que se dicten de concesión o denegación total o parcial de acceso a la información pública, salvo en los casos del Parlamento de Navarra, Cámara de Comptos, Consejo de Navarra y Defensor del Pueblo de Navarra”. De esta forma, se clarifica que la posibilidad de presentar una reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra se extiende a todas las materias, aunque se trate de materias que cuenten con una regulación sectorial específica, como sucede con el acceso a la información ambiental. Sin duda, se gana así en claridad y seguridad jurídica.

4.2.2. El acceso a expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales: límites aplicables

La cuestión del acceso a información relativa a la actividad sancionadora de un Ayuntamiento en materia ambiental se ha planteado en la Resolución de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública núm. 340/2019, de 6 de junio —expediente núm. 188/2019—. En esta ocasión, la Resolución tiene su origen en una solicitud de acceso a la información dirigida al Ayuntamiento de Lloret de Mar, en la que una persona pedía la relación de expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales en el municipio durante 2018, en formato electrónico reutilizable. El Ayuntamiento había denegado la solicitud de información y lo había justificado en el régimen de exclusión del acceso a los datos personales relacionados con la comisión de infracciones establecido en el artículo 23 de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno²¹. Frente a esta denegación, la solicitante presentó reclamación ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Son muchas las cuestiones que este supuesto suscita y sobre las que se pronuncia la citada Comisión. En primer lugar, debe entrar a dilucidar si la información relativa a la actividad sancionadora de un Ayuntamiento en materia ambiental constituye o no información ambiental. Al respecto, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que interpreta de forma muy amplia el concepto de información ambiental, considera que la

²¹ El artículo 23 de esta Ley, bajo el título “Datos personales especialmente protegidos”, prevé que “Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como los relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado lo consienta expresamente mediante un escrito que debe acompañar la solicitud”.

información solicitada es información ambiental, a la que debe aplicarse el régimen especial de acceso que se prevé y se regula en la Ley 27/2006, sin perjuicio de que, en lo no previsto por esta Ley (singularmente, el régimen de reclamación ante un órgano independiente y especializado) se aplicaría supletoriamente la Ley de transparencia, por expresa previsión de su Disposición adicional primera, apartado 2²².

En segundo lugar, se entra a valorar la protección de datos personales relativos a la comisión de infracciones administrativas como límite al acceso. Al respecto, invoca el Ayuntamiento el artículo 23 de la Ley catalana de transparencia. Igualmente, el artículo 13.2.f) de la Ley 27/2006 contiene una disposición específica relacionada con el carácter confidencial de los datos personales. Así, el régimen legal de protección de los datos personales, actualmente contenido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, actúa como límite potencial del acceso, tanto en la regulación general como en la específica de acceso a la información ambiental. Ahora bien, entiende la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública que la sola invocación de este límite, tal y como hace la resolución del Ayuntamiento de Lloret de Mar, no puede justificar la desestimación total del acceso²³. Por un lado, teniendo en cuenta que los límites legales al acceso deben interpretarse con carácter restrictivo, la aplicación del límite relativo a la protección de datos personales no justificaría la desestimación total del acceso, sino sólo aquella información que tenga la condición de personal, esto es, que pueda asociarse a una persona física identificada o identificable. Y no lo sería el número del expediente sancionador si no se asocia a la identidad de la persona asociada. Por ello, considera que el Ayuntamiento sólo podría haber desestimado parcialmente el acceso a los datos de los expedientes sancionadores asociados a personas físicas identificadas o identificables y debería haber permitido el acceso parcial al resto de información si se ha dissociado de los datos identificativos de la persona física sancionada o si hace referencia a personas jurídicas, ya que, en este caso no son datos personales. Por otro, el informe emitido por la Autoridad Catalana de Protección de Datos a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública confirma que no hay inconveniente, desde el punto de vista de la protección de datos, para que la persona reclamante acceda a una relación de los expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales municipales durante el año 2018, en la medida en que se garantice que los infractores personas físicas no pueden ser identificados de manera directa o indirecta sin esfuerzos desproporcionados. En consecuencia, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública concluye que "la protecció de les dades personals relatives a la comissió

²² Vid. el FJ 2º de esta Resolución.

²³ Vid. el FJ 4º de esta Resolución.

d'infraccions administratives justifica la desestimació de l'accés a la relació d'expedients sancionadors associats a una o varies persones físiques identificades o identificables (article 23 LTAIPBG), però no té efectes restrictius o limitadors de l'accés a les dades de persones jurídiques sancionades, o a les dades relatives a expedients sancionadors contra persones físiques si es dissocien, de manera que no puguin ser identificades o identificables”²⁴.

En tercer lugar, la Comisión entra a valorar si, en este caso, son aplicables otros límites al derecho de acceso. En cuanto al límite de la investigación o la sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias —previsto en el art. 21.1.b) de la Ley catalana de transparencia—, descarta su aplicación en los expedientes ya cerrados y plantea su posible aplicación a los expedientes abiertos, en los que las investigaciones están en curso, si el acceso a la información que se pide pone en peligro la investigación o la efectividad de la actuación sancionadora (evasión de los investigados, destrucción de pruebas...) ²⁵. De este modo, en relación con los expedientes sancionadores incoados en 2018 que permanezcan abiertos, si el Ayuntamiento considera que el acceso puede perjudicar la investigación o sanción de la infracción, evitará relacionarlos con la persona jurídica investigada.

Con relación al límite de los derechos privados legítimos —art. 21.1.f) de la Ley catalana de transparencia—, los intereses económicos y comerciales —art. 14.1.h) de la Ley estatal de transparencia— y la protección de los intereses económicos legítimos —art. 13.2.d) de la Ley 27/2006—, la Comisión considera que debe valorarse si la divulgación de la identidad de las personas jurídicas a las que se ha abierto un procedimiento sancionador por parte del Ayuntamiento ²⁶ es necesaria, adecuada y proporcional para la finalidad de control de las administraciones públicas y, por tanto, si es un mal necesario para servir el interés público de la transparencia. Deben ponderarse, pues, el interés público evidente de la información que se solicita, en un ámbito tan sensible como el de la protección del medio ambiente, con los intereses económicos o comerciales de las personas jurídicas sancionadas o investigadas. Al respecto, la Comisión considera que no es determinante en la ponderación de estos derechos o intereses comerciales distinguir entre los casos en que el expediente sancionador está abierto de los casos en que ya ha concluido con una resolución firme. En cambio, sí considera relevante y determinante distinguir entre aquellos casos en que la infracción de las medidas y condiciones de la licencia ambiental es presunta (denuncia sin prueba o comprobación objetiva) de

²⁴ *Vid.* el FJ 4º de esta Resolución.

²⁵ *Vid.* el FJ 5º de esta Resolución.

²⁶ La de las personas jurídicas queda descartada por aplicación del artículo 23 de la Ley catalana de transparencia. *Vid.* el FJ 4º de esta Resolución.

aqueilios otros en que la infracción ya ha quedado acreditada a través de inspección o como resultado de mediciones realizadas por medios técnicos, aunque el procedimiento sancionador no haya finalizado aún con la tipificación de la infracción y la sanción correspondiente. En el primer caso, el daño en el prestigio o buen nombre de la persona jurídica no parece justificado. Al no haber constancia fehaciente de la comisión de una infracción contraviniendo la licencia y causando potencialmente un daño al medio ambiente, la difusión de sospechas o indicios en este sentido, asociadas a su identidad, resultaría lesiva para sus intereses legítimos, sin que este daño resulte necesario, adecuado y proporcionado para la finalidad de control de la actuación sancionadora en materia de protección del medio ambiente por parte de los poderes públicos. Por lo tanto, prevalece aquí la protección de los derechos privados o intereses económicos. En cambio, si ya se ha comprobado y ha quedado acreditada la infracción ambiental, a raíz de la cual se ha abierto procedimiento sancionador, "no es pot ignorar que el perjudici en el prestigi de la persona jurídica infractora i la repercussió negativa que això tingui en els seus interessos econòmics no deriva pròpiament de que es conegui que se li ha obert un procediment sancionador per contravenir les condicions o requeriments de protecció mediambiental estipulats a la llicència municipal, sinó que el dany tindria realment l'origen en la seva actuació infractora, provada i acreditada. I en aquestes condicions, no sembla que el seu interès privat en preservar la seva reputació o bon nom, o els seus interessos econòmics, tinguin la legitimitat que li requereixen els articles 21.1.f LTAIPBG i 13.2.d LAIA per a imposar-se i fer-se prevalent al dret d'accés a la informació pública mediambiental i a l'interès general en el control dels poders públics en l'exercici de l'activitat sancionadora que tenen legalment atribuïda per a la protecció del medi ambient"²⁷. En consecuencia, en estos casos debe ser prevalente la protección y garantía del derecho al medio ambiente sobre los derechos privados o intereses económicos. Ahora bien, la Comisión también tiene en cuenta que el Ayuntamiento de Lloret de Mar no ha trasladado la solicitud de acceso a terceros afectados, trámite previsto tanto en la Ley estatal como en la catalana de transparencia²⁸ y que considera aplicable en este caso aun cuando se trate de una solicitud de acceso a la información ambiental y la Ley 27/2006 no lo prevea. Por ello, insta al Ayuntamiento de Lloret de Mar a que, en fase de ejecución, notifique esta Resolución a las personas jurídicas afectadas por el acceso, con el fin de que puedan realizar las alegaciones de oposición que consideren pertinentes, concretando las circunstancias o condiciones específicas de su caso que justificarían una ponderación diferente entre los diversos intereses en presencia. Estas alegaciones serán valoradas por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. De este modo, se da traslado a terceros

²⁷ Vid. el FJ 5º de esta Resolución.

²⁸ Vid. los artículos 19.3 de la Ley estatal y 31 de la Ley catalana de transparencia.

afectados por la solicitud de información ambiental, aplicándose en materia ambiental un trámite previsto en la legislación de transparencia²⁹, pero no recogido en la legislación de acceso a la información ambiental.

Por lo que respecta al límite del secreto o la confidencialidad en los procedimientos tramitados por la Administración pública —arts. 21.1.c) de la Ley catalana de transparencia y 13.2.a de la Ley 27/2006—, no se considera de aplicación al caso, puesto para que opere este límite es necesario que una norma con rango de ley establezca el carácter confidencial del procedimiento, cosa que no se ha acreditado³⁰.

Por todas las razones expuestas, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública concluye estimando parcialmente la reclamación presentada y declarando el derecho de la persona reclamante a la relación de expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales de 2018 (relación exhaustiva de todos los iniciados en 2018, identificados con el número correspondiente); y, del listado anterior, y únicamente en relación con aquellos expedientes sancionadores de 2018 que tengan por objeto una infracción que ya ha sido comprobada y acreditada por la Administración, se facilitará la identidad de la persona sancionada, en el caso de que sea una persona jurídica, siempre que no formule alegaciones sobre circunstancias específicas de su caso que puedan hacer variar la ponderación. Por el contrario, desestima el acceso al nombre de las personas físicas que han sido objeto de los expedientes sancionadores. Igualmente, se desestima el acceso al nombre de las personas jurídicas a las que se ha abierto un expediente sancionador por una infracción presunta que la Administración aún no ha podido comprobar y acreditar con mediciones objetivas o inspecciones de sus técnicos municipales.

4.2.3. Solicitudes de información ambiental excesivamente genéricas: las actuaciones para la concreción de la solicitud como verdadero deber

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña ha dictado en 2019 algunas resoluciones interesantes en que se pronuncia en relación con solicitudes de información ambiental excesivamente genéricas. Nos referimos a las Resoluciones núm. 544/2019, de 27 de septiembre —expediente núm. 460/2019—, núm. 545/2019, de 27 de

²⁹ El artículo 19.3 de la Ley estatal de transparencia prevé que “Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

³⁰ *Vid.* el FJ 5º de esta Resolución.

septiembre —expediente núm. 461/2019— y núm. 546/2019, de 27 de septiembre —expediente núm. 463/2019—, que traen causa, respectivamente, de solicitudes de información presentadas por una persona que actúa en representación de una entidad ambiental al Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, al Ayuntamiento de Santa Coloma de Cervelló y al Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya. En estas solicitudes, se pedía cualquier información ambiental o referente a cuestiones ambientales relativa al ámbito territorial del Plan Director Urbanístico de la colonia Güell en tramitación y cualquier documentación elaborada ya dentro del procedimiento en tramitación de este Plan; y, en particular, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 27/2006, el contenido mínimo siguiente: textos normativos aplicables, políticas y evaluaciones implementadas, informes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente y estudios sobre el impacto ambiental y evaluaciones de riesgo relativos a los elementos del medio ambiente o, en su defecto, una referencia al lugar donde se puede encontrar la información. Así, se solicitaban dos tipos de informaciones ambientales: las que se hubiesen elaborado en el proceso de elaboración del citado Plan Director Urbanístico; y cualquier información en poder de la Administración que tenga contenido ambiental o se refiera a cuestiones ambientales en el ámbito de la Colonia Güell.

A raíz de esta solicitud, las Administraciones a que iban dirigidas las solicitudes dieron respuesta a la primera cuestión en relación con la información solicitada sobre el Plan Director Urbanístico del entorno de la Colonia Güell. Sin embargo, no se pronuncian sobre la parte de la solicitud que pedía cualquier tipo de información ambiental relacionada con el ámbito territorial del Plan Director Urbanístico de la Colonia Güell. En relación con ésta, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña considera que la persona reclamante tiene derecho a la información solicitada, en aplicación del artículo 18, en relación con el artículo 2.b) de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Y, sobre todo, también tiene derecho en aplicación (preferente) de la Ley 27/2006, cuyo artículo 3 declara el derecho de cualquier persona a acceder a la información ambiental en poder de las autoridades públicas, siendo muy amplia la definición de información ambiental recogida en su artículo 2.3. En consecuencia, considera procedente declarar el derecho de la persona reclamante a obtener la información solicitada. Ahora bien, también plantea la necesidad de concreción de la solicitud, muy genérica en su formulación y que podría concernir a un volumen ilimitado de informaciones en poder de la Administración, como todas las licencias y otras intervenciones públicas en toda clase de actividades que tengan lugar en el ámbito territorial de la Colonia Güell.

Precisamente, resultan de gran interés las consideraciones que realiza la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con las actuaciones a realizar ante solicitudes de carácter genérico³¹. En primer lugar, advierte que el carácter excesivamente genérico o impreciso de la solicitud no justifica denegar o desatender el derecho de acceso a la información. En estos casos, es procedente aplicar lo establecido por el artículo 28 de la Ley catalana de transparencia³². Por tanto, las Administraciones destinatarias de la solicitud, a la vista de los términos imprecisos y genéricos en que se formula la solicitud, deberían haber pedido a la persona solicitante una mayor concreción de la información a que quería tener acceso y ayudarla, prestándole asistencia y asesoramiento. En segundo lugar, y esto es, en nuestra opinión, lo más destacable de estas Resoluciones, considera que “Les actuacions per a la concreció de les sol·licituds d’informació pública previstes per l’article 28 LTAIPBG són veritables deures, tan per a l’Administració sol·licitada (a qui l’apartat primer d’aquest article obliga a demanar la concreció i l’apartat segon l’obliga a prestar assessorament i assistència a la persona sol·licitant per dur-la a terme), com per a la persona sol·licitant, a qui es pot considerar desistida del procediment si no participa en aquesta tasca de concreció de la sol·licitud. Similars deures de concreció, si bé en termes més sumaris, estan previstos per l’article 10 LAIA, que a més requereix que aquesta concreció es faci dins del termini d’un mes des de la presentació de la sol·licitud” (FJ 3º). Considera, en consecuencia, que la concreción de las solicitudes de información pública constituye un auténtico deber, tanto para el sujeto pasivo como para la persona solicitante. En tercer lugar, también señala que esta mayor concreción también puede servir para poner de manifiesto la eventual concurrencia de límites legales al acceso solicitado o de terceras personas afectadas, a las cuales sea procedente dar audiencia.

³¹ *Vid.* el FJ 3º de las tres Resoluciones mencionadas.

³² El artículo 28 de esta Ley (con el título de “Solicitudes imprecisas”) dispone que “1. Si una solicitud de acceso a la información pública se ha formulado en términos imprecisos o demasiado genéricos, la Administración debe comunicarlo al solicitante y pedirle que concrete la información a la que desea tener acceso. Este trámite suspende el plazo para resolver.

2. La Administración debe prestar asesoramiento y asistencia al solicitante para que pueda concretar la petición a la que se refiere el apartado 1.

3. Si el solicitante no cumple el trámite al que se refiere el apartado 1 dentro del plazo establecido, que no puede ser inferior a diez días, se considera que ha desistido del procedimiento y tiene que archivarse el expediente, siempre que la Administración haya puesto a disposición de los ciudadanos los instrumentos adecuados para la búsqueda de la información.

4. El archivo del expediente de solicitud de acceso a la información pública no excluye el derecho a presentar una nueva solicitud que cumpla los requisitos establecidos por la presente ley”.

A la vista de estas consideraciones, teniendo en cuenta que ninguna de las Administraciones afectadas había realizado actuación alguna dirigida a obtener una mayor concreción de la solicitud, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública considera procedente retrotraer el procedimiento de solicitud de información pública al momento inmediatamente posterior a la presentación de la solicitud y requerir a las Administraciones en cuestión para que apliquen lo previsto en el artículo 28 de la Ley catalana de transparencia, tramiten la parte de la solicitud que pide cualquier ambiental del ámbito del Plan Director Urbanístico de la Colonia Güell, una vez concretada, y resuelvan lo que resulte procedente.

5. BIBLIOGRAFÍA

ADÁN CASTILLA, Israel. La aplicación de regímenes específicos de acceso en la normativa de transparencia por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los organismos de control autonómicos. *Actualidad Administrativa*, n. extra 1 (ejemplar dedicado a: Transparencia y lucha contra la corrupción), 2019.

ALONSO GARCÍA, Consuelo. Transparencia en el ámbito del medio ambiente. En: MARTÍN DELGADO, Isaac (Dir.). *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*. Madrid: Iustel, 2019, pp. 251-300.

CASADO CASADO, Lucía. El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 53, 2019, pp. 90-157.

MARTÍN DELGADO, Isaac (Dir.). *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*. Madrid: Iustel, 2019.

Responsabilidad medioambiental: Orden TEC/1023/2019 y el fondo de compensación de daños medioambientales

JOSÉ MIGUEL BELTRÁN CASTELLANOS

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CALENDARIOS PARA LAS GARANTÍAS FINANCIERAS. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO. 3. EL FONDO DE COMPENSACIÓN DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES ¿SE PONE EN FUNCIONAMIENTO? 3.1. LOS FONDOS DE RESPONSABILIDAD EN LA LRM. 3.2. LA TARDÍA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL FCDM. NOVEDADES DEL FUNCIONAMIENTO DEL FCDM. 4. VALORACIÓN FINAL. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En 2019 se ha publicado la Orden Ministerial por medio de la cual se terminan de establecer los calendarios para la exigencia efectiva de las garantías financieras a los operadores obligados, sin embargo, en el presente trabajo advertimos que es una cuestión que se encuentra lejos de estar cerrada. Por otro lado, en este año también se ha puesto en funcionamiento el Fondo de Compensación de Daños Medioambientales, si bien, como se argumentará, el mismo debería haberse puesto en marcha años antes.

ABSTRACT: In 2019, the Ministry of Environment has published the Order that culminates the calendars for the effective requirement of financial guarantees to the obligated operators. However, as highlighted in this paper, this matter is far from being closed. On the other hand, this year,

the Environmental Damage Compensation Fund has also been put into operation, although, as it will be argued, it should have been launched years before.

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad medioambiental. Garantías financieras. Fondo de Compensación de Daños Medioambientales.

KEYWORDS: Environmental liability. Financial guarantees. Environmental Damage Compensation Fund.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace ya algunos años [concretamente con la aprobación de la Ley 11/2014, de 3 de julio, que modificó la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRM), y el Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, que hizo lo propio con su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre] los cambios normativos que ha experimentado el régimen de la responsabilidad medioambiental se han centrado en las «garantías financieras». En efecto, con la aprobación de la Orden APM/1040/2017, de 23 de octubre y la reciente Orden TEC/1023/2019, de 10 de octubre, parece a simple vista que ya por fin se pone punto y final a la remisión reglamentaria de la Disposición final cuarta de la LRM¹, y el tema de las garantías financieras obligatorias que desmarcó a España de la mayoría de países de la UE está ya consolidado. Sin embargo, como se argumentará en este pequeño trabajo, se trata de una realidad que está aún lejos de ser alcanzada.

Por otro lado, la aprobación de las Órdenes Ministeriales a las que hemos hecho referencia ha traído consigo un efecto adicional que despierta no pocas incógnitas, pues al parecer, dichas Órdenes no solo han señalado los calendarios para la exigencia de las garantías, sino que han «activado» el Fondo de Compensación de Daños Medioambientales (FCDM) que gestiona el Consorcio de Compensación de Seguros. Ciertamente la LRM prevé dos fondos, el ya citado, y el Fondo Estatal de Reparación de Daños Medioambientales. Éste último nunca ha entrado en funcionamiento ni ha sido dotado de presupuesto alguno, con las consecuencias que ello comporta y reflejaremos, pero resulta verdaderamente llamativo que el FCDM se haya

¹ La fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para cada una de las actividades del Anexo III se determinará por orden del Ministro de Medio Ambiente.

puesto en marcha «recientemente», sobre todo si se tiene en cuenta que las garantías financieras para la mayor parte de las actividades que regula la LRM son «voluntaria» (art. 24.1 *in fine* LRM) especialmente, en relación con los seguros de responsabilidad medioambiental que llevan ya muchos años en el mercado y, además, porque en ningún momento la LRM ni su Reglamento de desarrollo establecieron condición suspensiva alguna en relación con la entrada en funcionamiento de los Fondos que crean y regulan².

2. CALENDARIOS PARA LAS GARANTÍAS FINANCIERAS. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Como se recordará, la LRM establece en el artículo 24.1 la obligación de todo operador que ejerza «ciertas» actividades de las incluidas en el Anexo III (obligación modificada por el punto siete del Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo. Hasta entonces, todos los operadores que ejerciesen las actividades del Anexo III tenían, en principio, obligación de constituir una garantía financiera) de disponer de una garantía financiera obligatoria, salvo excepciones (las contempladas en el art. 28), con la que se pretende asegurar que, en el ejercicio de su actividad económica, dispongan de los recursos económicos suficientes para hacer frente a los costes derivados de la adopción de las medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños medioambientales establecidas en los artículos 17 a 23.

En efecto, los cambios introducidos por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio y la Ley 11/2014, de 3 de julio, así como por el Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, trajeron como resultado la drástica reducción del número de operadores obligados a constituir garantía financiera. Actualmente, el Reglamento de desarrollo de la LRM, recoge en su artículo 37.2 las actividades exentas de la obligación de constituir la garantía financiera obligatoria conforme a lo establecido en el artículo 28.d) de la Ley, y las que sí mantienen dicha obligación. En base al mismo, los operadores obligados son:

- Los operadores sujetos al ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre (IPPC).

² En efecto, el artículo 33.1 de la LRM únicamente dispone a este respecto que el FCDM se constituirá con las aportaciones de los operadores que contraten un seguro para garantizar su responsabilidad medioambiental, mediante un recargo sobre la prima de dicho seguro.

- Los operadores de las actividades reguladas por el Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas («operadores Seveso»).
- Los operadores dedicados a la gestión de residuos de las industrias extractivas, cuando se trate de instalaciones clasificadas como de «categoría A», según lo dispuesto en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio.

Para facilitar la implantación «gradual» de estas garantías, la Ley establece en su Disposición final cuarta que la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para cada una de las actividades obligadas se determinará por orden del Ministro de Medio Ambiente, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, y previa consulta a las CCAA y a los sectores afectados. En este contexto, el 29 de junio de 2011 se publicó la Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio, por la que se establecía el orden de prioridad y calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales sería exigible la garantía financiera obligatoria a la que hemos hecho referencia. Para establecer el mencionado calendario, la Orden clasificó las actividades económicas en tres niveles de prioridad. Por ejemplo, las «instalaciones de combustión con potencia térmica superior a 50MW» o las «instalaciones para la valorización de residuos peligrosos» son de prioridad 1 mientras que el «refino de petróleo» o las «instalaciones químicas para la fabricación de explosivos» son de prioridad 2³. De este modo, la publicación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales sería exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria de los sectores de actividad clasificados con el nivel de prioridad 1 debía producirse entre los dos y tres años siguientes a la entrada en vigor de esta orden (es decir en 2013-2014), para los sectores con nivel de prioridad 2 entre los tres y cinco años (2014-2016) y para los sectores con nivel de prioridad 3 entre los cinco y ocho años siguientes (2016-2019).

En cumplimiento de todo ello, pese a los evidentes retrasos, se publicó la Orden APM/1040/2017, de 23 de octubre, por la que se establecía la fecha a partir de la cual sería exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades clasificadas como nivel de prioridad 1 y 2 mediante la Orden ARM de 2011.

La entrada en vigor de la Orden APM de 2017 supuso la iniciación de la aplicación efectiva de la obligación de constituir la garantía financiera prevista

³ [Enlace](#) (acceso: 20 de enero de 2019).

en el artículo 24 de la LRM, que se realizaría nuevamente de manera gradual, de forma que las actividades clasificadas con nivel de prioridad 1 debían disponer de garantía financiera en el plazo de un año a contar desde la fecha de entrada en vigor de la citada Orden de 2017, es decir, el 31 de octubre del 2018; y las actividades clasificadas con nivel de prioridad 2 debían disponer de la garantía financiera en el plazo de dos años esto es, el 31 de octubre del 2019.

Teniendo en cuenta el retraso con el que finalmente se exigieron las garantías financieras para las actividades clasificadas como nivel 1 y 2, pues la Orden APM de 2017 inició su tramitación en 2014, todo parecía indicar que el calendario que había quedado pendiente de fijarse, este es, el relativo a las actividades clasificadas como de nivel 3 se haría de rogar aún algunos años. Sin embargo, debemos celebrar que a finales de 2019 se ha aprobado la Orden TEC/1023/2019, de 10 de octubre, que ha procedido a establecer la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las referidas actividades, que además son la gran mayoría. Esta fecha se fija de nuevo de forma gradual, concretamente en dos años desde la entrada en vigor de dicha Orden, esto es, el 16 de octubre del 2021, a excepción de las actividades de cría intensiva de aves de corral o de cerdos, que deberán disponer de garantía financiera en el plazo de tres años (el 16 de octubre del 2022)⁴.

Pese a lo positivo que resulta que por fin se hayan establecido ya todos los calendarios (recordemos en este sentido que la LRM entró en vigor en 2007) debemos señalar dos cuestiones al respecto. En primer lugar, que nos parece desproporcionado el plazo de demora que establece esta Orden, pues a nadie debe sorprender que se vayan a exigir garantías financieras a estos operadores (es un hecho que se conoce desde la publicación de la Orden ARM de 2011) y además, las opciones de garantías, y concretamente el mercado de seguros, está ya lo suficientemente maduro como para que los operadores obligados encuentren soluciones solventes y apropiadas para garantizar sus actividades y, en este sentido, habría bastado con un plazo de un año.

Y, en segundo lugar, que habría sido más que deseable que la Orden TEC de 2019 hubiera dado las razones objetivas de por qué las actividades de cría intensiva de aves de corral o de cerdos cuentan con un año más de demora (es decir 3 años) para adaptarse a las previsiones del artículo 24 de la LRM con respecto a las demás actividades clasificadas de como de nivel 3. A este respecto, hay que tener presente que la Orden ARM de 2011 llevó a cabo la clasificación de actividades a partir de la valoración de tres criterios

⁴ LOZANO CUTANDA, Blanca, y POVEDA GÓMEZ, Pedro, «[Orden TEC/1023/2019: se fija la fecha de la garantía financiera de la responsabilidad medioambiental para actividades con nivel de prioridad 3](#)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 95, 11 de noviembre de 2019, pág. 54.

relacionados con la «peligrosidad» de cada sector profesional del Anexo III, clasificación que fue revisada por la Disposición final de la Orden APM de 2017. El resultado de aplicar estos criterios ofrece un valor u orden de prioridad para cada sector o grupo de actividades profesionales, a saber: el primer criterio, las actividades afectadas por la regulación de IPPC, el segundo criterio, basado en un índice de accidentabilidad estimado en función del número de accidentes registrados en los últimos años en instalaciones industriales y, el tercero hace referencia a la existencia de obligaciones previas en materia de análisis de riesgos o relativas a la constitución de algún tipo de seguro o de garantía económica por daños al medio ambiente.

Sin embargo, precisamente la actividad de cría intensiva de aves de corral o de cerdos está incluida en el punto 9.3 del Anejo I del Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, lo que demuestra que se trata de una actividad de cierta peligrosidad que quizás debió inicialmente estar clasificada como de nivel 1. En concreto, potencialmente, las actividades agrícolas en explotaciones intensivas avícolas y porcinas pueden contribuir a una serie de fenómenos medioambientales como son la acidificación, la eutrofización, la reducción de la capa de ozono, el aumento del efecto invernadero la desecación (consumo de aguas subterráneas), las molestias locales (olor, ruido) y la diseminación difusa de metales pesados y pesticidas⁵.

Pues bien, el menor riesgo de causar daños o la magnitud de estos es lo que justifica que las actividades de nivel 3 sean las últimas en recibir el calendario de aprobación para su exigencia obligatoria en el tiempo, pero una vez determinada esta, ello ya no justifica que un concreto tipo de actividad tenga un plazo distinto al resto, y si se ha optado por ello, deberían darse las razones de por qué, sobre todo cuando se trata de una actividad IPPC, que es el primero de los criterios a tener en cuenta para exigir antes las garantías.

Más allá de esta cuestión, es un hecho innegable que en octubre de 2022 (es decir, 15 años después de la entrada en vigor de la LRM) todas las actividades que actualmente tienen la obligación de constituir garantías financieras *ex* artículo 37.2.a) del Reglamento de desarrollo de la LRM deberán contar con la misma, cerrándose *a priori* de este modo la cuestión relativa a su exigencia. No obstante, debemos advertir que en base a las conclusiones que alcanzamos el año pasado en este mismo Observatorio⁶, hemos o deberíamos

⁵ Prevención y control integrados de la contaminación (IPPC). [Documento de referencia de Mejores Técnicas Disponibles en la Cría Intensiva de Aves de Corral y Cerdos](#), Ministerio de Medio Ambiente, 2004, pág. 19.

⁶ BELTRÁN CASTELLANOS, José M., «[De la transición ecológica a la responsabilidad medioambiental](#)» en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.) *Observatorio de Políticas Ambientales*, CIEMAT, Madrid, 2019, págs. 544-547.

haber alcanzado una realidad efímera, ya que las referidas órdenes de 2017 y 2019 probablemente requieran ser modificadas próximamente. Como ya señalamos el año pasado, la reducción de número de actividades sometidas a la obligación de garantía se hizo de forma cuestionable, pues dicha reducción se basó en el escaso potencial de generar daños medioambientales y bajo nivel de accidentalidad de la práctica totalidad de actividades del Anexo III [artículo 28.d) LRM], ya que como expresamente declara el apartado II del preámbulo del Real Decreto 183/2015 «la experiencia adquirida durante los primeros años de vigencia de este nuevo régimen de responsabilidad medioambiental puso de manifiesto que la exigencia de constituir garantía financiera a todos los operadores del Anexo III de la ley, sin más exenciones que las previstas en el artículo 28, resultaba un tanto desproporcionada teniendo en cuenta que no todos los operadores incluidos en el Anexo III presentan unos mismos índices de peligrosidad y de accidentalidad, y por ello se consideró oportuno eximir de la obligación de constitución de garantía financiera a los operadores cuyas actividades presentasen bajo riesgo de producir daños medioambientales».

Sin embargo, como también señalamos, los datos obrantes en los informes publicados por el MITECO sobre la aplicación de la LRM⁷ dan buena prueba de que no son, ni mucho menos, las actividades que más daños han provocado al medioambiente al menos en los diez años que abarcan los informes, pues de los 34 casos de daños medioambientales reportados 14 han sido producidos por la «fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado liberación en el medio ambiente y transporte in situ de sustancias peligrosas, preparados peligrosos, productos fitosanitarios o biocidas» (punto 8º del Anexo III de la Ley), cinco casos de daños corresponden al «transporte por carretera, por ferrocarril, por vías fluviales, marítimo o aéreo de mercancías peligrosas o contaminantes» (punto 9º del Anexo III) y cuatro casos han sido causados por la «gestión de residuos, como la recogida, el transporte, la recuperación y la eliminación de residuos y de residuos peligrosos, así como la supervisión de tales actividades que estén sujetas a permiso o registro de conformidad con la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados» (punto 2º del Anexo III de la Ley), todas estas actividades exentas de la obligación de garantía.

Es por ello, por lo que teniendo en cuenta que el párrafo 2º del artículo 37.2.b) del Reglamento de desarrollo de la LRM dispone que en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de este real decreto (es decir, en 2020), se

⁷ Nos referimos al «Informe remitido por España a la Comisión Europea, en aplicación del artículo 18.1 de la Directiva 2004/35/CE», de marzo de 2014 y al «Informe al Consejo Asesor de Medio Ambiente» remitido por el MITECO en julio de 2018, en cumplimiento de la Disposición adicional undécima de la LRM, ambos disponibles en [este enlace](#).

realice un estudio que actualice la evaluación del potencial de generar daños medioambientales y el nivel de accidentalidad de todas las actividades del Anexo III de la LRM, parece lógico que debería ampliarse el listado de las actividades obligadas, como mínimo, a las que recogen los apartados 2º, 8º y 9º del Anexo III, que durante estos años han provocado el mayor número de daños ambientales.

Si de la revisión resultase, como sería deseable, que se amplían las actividades económicas sometidas a garantía financiera al menos a las que más daños han causado en estos años de aplicación del régimen, deberán modificarse las Órdenes Ministeriales de 2017 y 2019 para incluir dichas actividades en los calendarios, lo que, presumiblemente, atendiendo a la «gradualidad de la implantación de las garantías financieras» conllevará un nuevo plazo de demora para su exigencia, de previsiblemente, y de acuerdo con los precedentes sentados, dos años desde que se apruebe su exigencia. En consecuencia, la cuestión de las garantías financieras dista de estar cerrada.

3. EL FONDO DE COMPENSACIÓN DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES ¿SE PONE EN FUNCIONAMIENTO?

3.1. LOS FONDOS DE RESPONSABILIDAD EN LA LRM

Tradicionalmente no ha existido en nuestro Derecho un fondo general de compensación de daños al medio ambiente⁸. Nuestro fondo de compensación es el «Consortio de compensación de Seguros»⁹, una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones que desempeña múltiples funciones en el ámbito del seguro y, entre ellas, destacan las relacionadas con la cobertura de los riesgos extraordinarios, el seguro obligatorio de automóviles, el seguro agrario combinado y la liquidación de entidades aseguradoras.

Ahora bien, una de las mayores novedades (y más olvidadas) que supuso la LRM fue la introducción de dos fondos para compensar los daños al medio ambiente, dado que la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad

⁸ Vid. RUDA GONZÁLEZ, Albert, *El Daño Ecológico Puro, La Responsabilidad Civil por el Deterioro del Medio Ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pág. 541.

⁹ Como explica LINDE PANIAGUA, Enrique, *Derecho Público del Seguro*, Montecorvo, Madrid, 1977, pág. 329, «la creación del Consortio es un supuesto de *publicatio partial* de un sector aseguratorio, coincidente con la explotación de seguros que a la iniciativa privada no es rentable afrontar».

medioambiental traslada al Estado los costes de reparar los daños que causen personas insolventes («los Estados miembros adoptarán medidas para fomentar mecanismos financieros en caso de insolvencia, art. 14.1»). A estos efectos, se crea, en primer lugar, el «Fondo Estatal para la reparación de Daños Medioambientales» (art. 34 LRM), el cual se constituye como un complemento al sistema de garantías financieras destinado a sufragar los costes derivados de la aplicación de las medidas de prevención, de evitación o de reparación sobre los bienes de dominio público de titularidad estatal, y que únicamente operará en «algunos» de los supuestos de exclusión de la responsabilidad previstos en la Ley (art. 14.2), esto es, cuando el operador pruebe que no ha incurrido en culpa, dolo o negligencia y que: a) la emisión o el hecho que sea causa directa del daño medioambiental constituya el objeto expreso y específico de una autorización administrativa otorgada de conformidad con la normativa aplicable a las actividades enumeradas en el Anexo III ; o b) cuando demuestre que el daño medioambiental fue causado por una actividad, una emisión, o la utilización de un producto que, en el momento de realizarse o utilizarse, no eran considerados como potencialmente perjudiciales para el medio ambiente con arreglo al estado de los conocimientos científicos y técnicos existentes en aquel momento¹⁰.

Pese a su reducido ámbito de aplicación (bienes de dominio público de titularidad estatal), debemos destacar que el elemento fundamental para el desarrollo de este fondo es el de su financiación, puesto que sin dinero el mismo no puede existir al no poder cumplir su finalidad¹¹. Sin embargo, a pesar de haber transcurrido ya más de doce años desde la entrada en vigor de la LRM, no se ha destinado partida presupuestaria alguna a hacer realidad las bondades que un Fondo de este tipo puede lograr, ni tan siquiera existe en la web del MITECO referencia alguna a este fondo, es directamente una de las tareas pendientes de nuestras Administraciones Públicas y que podría generar responsabilidad patrimonial, pues se estaría causando un daño al operador que no tiene el deber jurídico de soportar. En efecto, en el caso de materializarse uno de los supuestos del artículo 14.2 de la LRM, el operador estará obligado, en todo caso, a adoptar y a ejecutar las medidas de prevención, de evitación y de reparación de daños medioambientales, sin embargo, los costes en los que

¹⁰ Como explica VALENCIA MARTÍN, Germán, «La responsabilidad medioambiental», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010, págs. 44 y 46, en esos dos casos, cabe exigir al operador la adopción o ejecución de las medidas preventivas, de evitación de nuevos daños y de reparación pertinentes, reconociéndose a su favor un derecho a la recuperación de costes del Fondo (art. 14.3, en relación con el art. 15).

¹¹ Dicho Fondo será gestionado por el Ministerio de Medio Ambiente y se dotará con recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado (art. 34.1. párrafo 2º LRM).

hubiera incurrido debería recuperarlos en los términos previstos en el artículo 15 (art. 14.3 de la LRM), es decir, del referido Fondo que no existe¹².

Por otro lado, en segundo lugar, la LRM crea otro fondo, el «Fondo de Compensación de Daños Medioambientales» (FCDM), administrado y gestionado por el Consorcio de Compensación de Seguros (de forma independiente financiera y contablemente respecto del resto de las actividades que realiza¹³), el cual se nutre de las aportaciones de los operadores que contraten un seguro en garantía de responsabilidad medioambiental, mediante un recargo sobre la prima (art. 33.1 LRM) y que responde cuando los daños causados durante la vigencia de la póliza se manifiestan o reclaman una vez vencida ésta¹⁴.

En efecto, los daños ambientales pueden presentar la peculiaridad de manifestarse transcurrido un tiempo desde que se produjo el accidente que los originó, pudiendo revelarse incluso una vez clausurada la instalación (son los supuestos de «contaminación gradual», esto es, sucesos que se desarrollan de forma lenta y oculta durante un largo de período de tiempo, y cuyos efectos adversos se hacen evidentes trascurridos varios años)¹⁵. Para estos casos, la

¹² En efecto, como precisa VALENCIA MARTÍN, Germán, «La responsabilidad medioambiental», op. cit., pág. 46, «si la competente, como es lo normal, es la Administración autonómica, la Ley deja en manos de la legislación autonómica de desarrollo la elección del instrumento (art. 15.2), previendo también no obstante que, por la vía de convenios de colaboración, las Comunidades Autónomas resuelvan la papeleta sumándose y participando en la financiación y gestión del referido Fondo estatal (art. 34.2). No me consta que, hasta la fecha, se haya dotado presupuestariamente nunca ese Fondo, ni que las Comunidades Autónomas hayan articulado instrumentos propios semejantes. En estas circunstancias, si eventualmente se produjera ahora algún caso que legitimara una pretensión de recuperación de costes con cargo al mencionado Fondo estatal (o instrumentos autonómicos equivalentes), no cabe duda de que dicha pretensión podría transformarse, esta vez sí, *en una exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración pública*».

¹³ En efecto, el Consorcio de Compensación de Seguros actúa, de conformidad con el referido artículo 33 de la LRM, como mero administrador y gestor del FCDM, cuyos recursos son independientes financiera y contablemente del resto de las actividades que realiza. De esta forma, el Consorcio no habrá de soportar pago alguno relativo a los daños medioambientales con cargo al patrimonio de otra de sus actividades. [Véase](#).

¹⁴ A mayor abundamiento, el artículo 44.1 del Reglamento de desarrollo parcial de la LRM, añade que los titulares de actividades que, estando obligados a constituir una garantía financiera opten por la alternativa de contratar un seguro de responsabilidad medioambiental, deben complementar dicha cobertura con la contribución al Fondo de compensación de daños medioambientales. La contribución se recauda por las entidades aseguradoras mediante un recargo en la prima del seguro, el cual es ingresado al Consorcio de forma mensual. La cuantía de la contribución se fija mediante las tarifas que se han de aprobar por resolución de la DGSFP.

¹⁵ Sobre la contaminación gradual y la cobertura del seguro de responsabilidad medioambiental y el FCDM *vid.* BELTRÁN CASTELLANOS, José M., *Instrumentos*

LRM recoge la necesidad de que las pólizas de seguros de responsabilidad medioambiental sean completadas con el FCDM, de forma que se amplía la cobertura por riesgos medioambientales una vez que la actividad del operador cesa, extendiéndose a los daños causados durante el periodo de vigencia de la póliza que se manifiesten o reclamen diferidamente, con el límite de 30 años desde la terminación de la actividad generadora del daño. De este modo, la póliza de la aseguradora ordinaria dará cobertura a la reparación del daño medioambiental que se manifieste durante los 3 años posteriores al cese de la actividad del operador, mientras que el Fondo prolonga, desde ese momento y como máximo hasta 27 años más, la cobertura de la póliza, a razón de un año por cada año que el operador haya estado cubierto con una póliza de seguros.

Por último, cabe señalar que desde el 1 de enero de 1998 el Consorcio está integrado en el Pool Español de Riesgos Medioambientales (PERM), agrupación de interés económico que inició sus actividades en 1994 y que en la actualidad cuenta con 25 entidades miembros¹⁶. Este pool ofrece, en régimen de correaseguro¹⁷, cobertura para los daños y perjuicios causados por contaminación que, en cualquier caso, habrá de producirse de forma accidental. La solvencia que otorga el PERM al aseguramiento de la responsabilidad medioambiental puede explicar la reforma operada por el artículo único, punto 10º, de la Ley 11/2014, pues hasta entonces el Consorcio también operaba como «Fondo de Garantía de insolvencia» en los casos en los que la aseguradora del operador responsable fuese insolvente¹⁸.

En definitiva, frente a las otras modalidades de garantía (aval y reserva técnica, art. 26 LRM), la suscripción de una póliza de seguros presenta la ventaja de extender, a través del FCDM, la cobertura de la reparación de daños medioambientales más allá de los daños que se manifiesten o reclamen en los 3 primeros ejercicios desde la interrupción de la cobertura de la póliza ordinaria por terminación de la actividad. Si bien, en cualquier caso, los beneficiarios y

para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018, págs. 322-325

¹⁶ Véase.

¹⁷ En el correaseguro, cierta parte de un determinado riesgo está cubierta por un asegurador principal y la parte restante del riesgo esté cubierta por aseguradores seguidores invitados a cubrir el resto. Artículo 1.5 del Reglamento (UE) núm. 267/2010 de la Comisión, de 24 de marzo de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas en el sector de los seguros.

¹⁸ En el mismo sentido PEDRAZA LAYNEZ, Julia, *La Responsabilidad por daños medioambientales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur menor, 2016, pág. 256 «sin duda aplaudimos esta modificación de la ley, ya que además de ser un refuerzo más a su finalidad última, la protección del medio ambiente, al existir un Pool de Riesgos medioambientales no tiene sentido que se contrate con entidades de las que se duda de su solvencia».

destinatarios de los recursos del FCDM son exclusivamente los operadores ya que, como hemos señalado, la actividad del FCDM carece de naturaleza aseguradora en sentido estricto, pues la responsabilidad del Fondo está limitada al importe constituido en el mismo.

3.2. LA TARDÍA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL FCDM

Más allá de las características de este Fondo, llama la atención que si se accede a su página web se señala que «la vigencia del Fondo está delimitada en la Orden AMP/1040/2017, de 23 de octubre, que fija el 31 de octubre de 2018 como la fecha de inicio de su actividad para los operadores de prioridad 1 y un año después para los operadores de prioridad 2»¹⁹. Además, en los mismos términos se pronuncia el MITECO en su página web²⁰, pues de acuerdo con la información publicada por este Ministerio en 2019 «el Fondo de compensación de daños medioambientales empieza a funcionar, por tanto, el 31 de octubre de 2018», y así se desprende también de lo recogido en las resoluciones que se aprobaron a finales de 2018 por la Dirección General de Seguros y Fondos de pensiones y la Presidencia del Consorcio de Compensación de Seguros, a las que nos referiremos en el apartado siguiente.

Debemos señalar, no obstante, que esta afirmación no es correcta, y no lo es, no ya porque la referida Orden de 2017 ni tan siquiera menciona al FCDM, sino porque ni la LRM ni su Reglamento de desarrollo en ningún momento sometieron la actividad de este fondo a la «condición suspensiva» de que se aprobasen las Órdenes Ministeriales a las que se refiere la Disposición Final Cuarta de la LRM en relación con los calendarios de exigencia de las garantías financieras, máxime si se tiene en cuenta que cuando la LRM fue modificada por la Ley 11/2014 se precisó en el apartado 1º del artículo 24 que «para el resto de operadores, la constitución de la garantía financiera tendrá carácter voluntario».

Este añadido, precisamente se introdujo tras la deslegalización del régimen de las garantías financieras operado por el artículo 32 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio²¹ [que incorporó un apartado d) al artículo 28 de la LRM], con la intención de dejar claro que, pese a que reglamentariamente se iba a reducir el número de actividades del Anexo III obligadas a garantía financiera, ello no impedía que esta se constituyese de forma voluntaria. Evidentemente, es imposible conocer cuántos operadores contrataron un seguro

¹⁹ Véase (acceso: 21 de febrero de 2020).

²⁰ Véase (acceso: 24 de febrero de 2020).

²¹ Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

de responsabilidad medioambiental de forma voluntaria antes de la aprobación de la Orden AMP/1040/2017, pero según nos informó el PERM, en el año 2017 este contaba con unas 7.800 pólizas en su cartera, de las cuales, el 90% tenían contratada la responsabilidad medioambiental y la civil por contaminación en la misma póliza²². Por ello, parece razonable sostener, en primer lugar, que las aseguradoras debían notificar la suscripción voluntaria de los seguros de responsabilidad medioambiental al Consorcio de Compensación de Seguros para que pusiera en marcha el FCDM, en cumplimiento de lo señalado en los artículos 33 de la LRM y 44.6 de su Reglamento de desarrollo, y, en segundo lugar, tal y como exige el apartado 44.1 del citado Reglamento, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones debería haber fijado la cuantía de las tarifas aplicables al recargo de la prima del seguro mucho antes, y no a finales de 2018. De este modo, queda patente que durante todos esos años el Consorcio ha incumplido la LRM (o al menos eso parece desprenderse de la afirmación que hacen en su página web, refrendada por el MITECO).

La consecuencia de todo ello parece clara, todas las pólizas de seguro de responsabilidad medioambiental suscritas por los operadores económicos entre 2014 (o incluso antes, pero siempre después de 2007) y hasta el 31 de octubre de 2018 se quedan parcialmente sin la responsabilidad póstuma del FCDM, de forma tal que una vez finalicen su actividad, esos años no serán tenidos en cuenta en el cómputo de tiempo que el fondo otorgará cobertura, de forma tal que de producirse una contaminación o daño diferido en el tiempo se reducen las posibilidades de que encuentre cobertura por parte del referido fondo, ya que este ha iniciado presuntamente su actividad a finales de 2018²³, perdiéndose

²² BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel, *Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental*, op. cit., págs. 291-292.

²³ Debemos precisar además, que con independencia de la fecha a partir de la cual se ha puesto en funcionamiento el FCDM, este no concederá en ningún caso cobertura si se dan algunos de los supuestos contenidos en el artículo 44.1 del Reglamento de desarrollo de la LRM, estos son: a) Las actividades cuyos seguros hayan sido cancelados antes de cesar la actividad. b) Los daños que hayan sido generados después de cesar la actividad, por haberse abandonado instalaciones con potencial contaminante, sin cumplir con las medidas obligatorias para evitar dicho riesgo. c) Los hechos, daños o responsabilidades que no hubieran tenido cobertura en el seguro si hubiera estado la póliza en vigor. d) Los episodios de contaminación que sean descubiertos de forma fehaciente por primera vez, antes de transcurrir tres años desde que tuvo lugar el cese definitivo de la actividad asegurada. A estos efectos, se considera la fecha de cese de la actividad asegurada aquella en la que concluyeron las operaciones preceptivas para el saneamiento o desmantelamiento de las instalaciones a efectos de prevención de contaminaciones futuras, o bien aquella en la que el asegurado dejó de llevar a cabo cualquier tipo de actividad en la instalación. e) Los episodios de contaminación que sean reclamados por primera vez después de transcurrido el plazo de aplicación previsto en el artículo 4 de la LRM.

así, en parte, una de las principales ventajas de la modalidad de seguros de responsabilidad medioambiental.

3.3. NOVEDADES DEL FUNCIONAMIENTO DEL FCDM

En el contexto que hemos señalado en el apartado anterior, y más allá de la problemática apuntada, el 4 de diciembre de 2018 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado dos resoluciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y la Presidencia del Consorcio de Compensación de Seguros, que vinieron a concretar los elementos necesarios para que las entidades aseguradoras realicen las aportaciones al FCDM.

En primer lugar, la Resolución de 31 de octubre de 2018 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se aprueba la tarifa de la aportación al Fondo de Compensación de Daños Medioambientales²⁴, partiendo de lo que señala el artículo 44 del Reglamento de desarrollo parcial de la LRM, que establece que la cuantía de la aportación al Fondo se fijará mediante las tarifas que se aprueben por resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, y se recaudará por las entidades aseguradoras junto con sus primas, mediante un recargo en la prima del seguro que será ingresado de forma mensual al Consorcio de Compensación de Seguros, al que corresponderá la gestión y administración del Fondo. Esta resolución establece que la aportación que se realiza al FCDM se fija en un recargo de un «8%» de las primas comerciales que las entidades aseguradoras apliquen a sus asegurados en la cobertura del seguro que cubre la garantía financiera obligatoria. Por supuesto, confirmando nuestras reflexiones del apartado anterior, la resolución se aplica a los contratos de seguro que se emitan o renueven a partir del 31 de octubre de 2018.

La segunda resolución, dictada por la Presidencia del Consorcio de Compensación de Seguros, también de fecha de 31 de octubre de 2018²⁵, tiene por objeto aprobar los modelos de declaración de los recargos por parte de las entidades aseguradoras a favor del Fondo de compensación de daños medioambientales. En base a la misma, las entidades aseguradoras deberán declarar e ingresar en el Consorcio de Compensación de Seguros los recargos de aportación al Fondo de Compensación de Daños Medioambientales de acuerdo con el mismo procedimiento y en los plazos de declaración e ingreso previstos para el resto de recargos del Consorcio en la Resolución de 31 de octubre de 2018, de la Presidencia del Consorcio de Compensación de Seguros, por la que se establecen los plazos y el procedimiento de declaración e ingreso de los recargos recaudados por las entidades aseguradoras²⁶. De nuevo, esta resolución surtirá efectos desde el día 31 de octubre de 2018 y se aplicará a los

²⁴ [Véase.](#)

²⁵ [Véase.](#)

²⁶ [Véase.](#)

contratos de seguro que se emitan o renueven a partir de dicha fecha. Finalmente, el contenido de los modelos aprobados se detalla en el anexo de esta resolución.

4. VALORACIÓN FINAL

Los avances normativos producidos en materia de responsabilidad medioambiental en el año 2019 se han producido principalmente (aunque no exclusivamente), al igual que en años anteriores, en lo que atañe al régimen de las garantías financieras que esta Ley prevé. Ciertamente ha supuesto una tarea de largo recorrido, pero por fin, se puede afirmar, que ya están todos los calendarios aprobados y que a partir del año 2022 las actividades del Anexo III que conservan la obligación de constituir dichas garantías deberán haber contratado un seguro de responsabilidad medioambiental o haber optado por alguna de las otras dos modalidades que prevé el artículo 26 de la LRM (aval o reserva técnica), si bien pueden ser alternativas o complementarias entre sí, tanto en su cuantía como en los hechos garantizados. Por tanto, se puede utilizar una fórmula mixta, por ejemplo, cubrir una parte del riesgo con una póliza de seguro y otra parte con un aval.

A pesar de ello, dado que este año 2020, en el marco de la Comisión técnica de prevención y reparación de daños medioambientales se realizará un estudio que actualice la evaluación del potencial de generar daños medioambientales y el nivel de accidentalidad de todas las actividades del Anexo III (art. 37.2 *in fine* del Reglamento de la LRM), y que confiamos en que dicha revisión concluya que debe ampliarse el listado de las actividades sometidas a garantía financiera obligatoria, no podemos concluir que las cuestiones que atañen a esta materia hayan terminado, si no que de ampliarse dicho listado como sostenemos, se deberán modificar las Órdenes Ministeriales de 2017 y 2019 para regular nuevos calendarios de las garantías que, eventualmente, están por llegar.

Por otro lado, si el año pasado pudimos concluir en este Observatorio que las medidas de reparación de la Ley prevé no habían sido aplicadas correctamente (pues recordemos, según los datos del MITECO nunca se han aplicado medidas de reparación complementarias ni compensatorias), este año nos encontramos con que «otra» de las ventajas del régimen de la responsabilidad medioambiental que instaura la LRM, esta es, la previsión de que los daños medioambientales pueden producirse de forma diferida en el tiempo, especialmente en los supuestos de contaminación gradual, y la solución por contemplar que la modalidad de garantía financiera más sólida y extendida, esta es, el seguro de responsabilidad medioambiental prevea una ampliación de la cobertura por un Fondo creado y diseñado a estos efectos, no ha entrado en funcionamiento en tiempo y forma de acuerdo con las previsiones de esta Ley

y su Reglamento, provocando que esta cobertura haya entrado en vigor desde hace apenas algo más de un año. Al menos, como aspecto positivo, se ha fijado la cuantía del recargo sobre la prima de los seguros (en un 8%) y se han aprobado los modelos de declaración de los recargos que deberán usarse por parte de las entidades aseguradoras a favor del Fondo.

5. BIBLIOGRAFÍA

BELTRÁN CASTELLANOS, José M. *Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2018.

- De la transición ecológica a la responsabilidad medioambiental. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales*. Madrid: CIEMAT, 2019, pp. 540-569. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=541> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

LINDE PANIAGUA, Enrique. *Derecho Público del Seguro*. Madrid: Montecorvo, 1977.

LOZANO CUTANDA, Blanca; POVEDA GÓMEZ, Pedro, Orden TEC/1023/2019: se fija la fecha de la garantía financiera de la responsabilidad medioambiental para actividades con nivel de prioridad 3. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 95, noviembre 2019, pp. 54-57. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_11_Recopilatorio_95_AJA_Noviembre.pdf#page=56 (Fecha de último acceso 16-07-2020).

PEDRAZALAYNEZ, Julia. *La Responsabilidad por daños medioambientales*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2016.

RUDA GONZÁLEZ, Albert. *El Daño Ecológico Puro, La Responsabilidad Civil por el Deterioro del Medio Ambiente, con especial atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi, 2008.

VALENCIA MARTÍN, Germán. La responsabilidad medioambiental. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 25, 2010.

Transportes: el movimiento "flygskam" y la problemática legal sobre las emisiones de CO₂ del sector de la aviación¹

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO

SUMARIO: 1. EL MOVIMIENTO 'FLYGSKAM'. 2. EL SECTOR DE LA AVIACIÓN Y LAS EMISIONES CONTAMINANTES. 3. EL INFORME ATMOSFAIR: EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS LÍNEAS AÉREAS. 4. AVIACIÓN Y COMERCIO DE EMISIONES DENTRO DE LA UE. 4.1. Ámbito de aplicación. 4.2. Comercio de emisiones. 4.3. Fase IV (2021-2030). 5. PLAN CORSIA. 6. COMPATIBILIDAD ENTRE SISTEMAS. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En los últimos años han surgido a nivel mundial diferentes movimientos destinados a enfatizar los impactos negativos del tráfico aéreo en el medio ambiente. No cabe duda de que el transporte aéreo está en expansión, pero la problemática acerca de sus emisiones de CO₂ a la atmósfera ha hecho que se plantee la necesidad de articular diferentes medidas de control todo ello en un momento en el cual existe por parte de la población una creciente preocupación medioambiental. La aplicación del comercio de emisiones a la aviación dentro del ámbito de la Unión Europea o el Plan CORSIA de la Organización de Aviación Civil Internacional son sólo dos ejemplos de las medidas destinadas a hacer más sostenible este medio de transporte.

¹ Trabajo asociado al proyecto I+D+I PGC2018-099237-B-I00: Bancos de conservación y otras medidas de compensación ambiental del Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+I.

ABSTRACT: In recent years, different movements have emerged worldwide to emphasize the negative impacts of air traffic on the environment. There is no doubt that air transport is expanding, but the problem about its CO₂ emissions into the atmosphere has led to the need to articulate different control measures all at a time when it exists by the population a growing environmental concern. The application of aviation emissions trading within the scope of the European Union or the CORSIA Plan of the International Civil Aviation Organization are just two examples of the measures aimed at making this means of transport more sustainable.

PALABRAS CLAVE. Greta Thunberg. Comercio de emisiones. CORSIA. Convenio de Chicago. OACI.

KEYWORDS: Greta Thunberg. Emissions trading system. CORSIA. Chicago Convention. ICAO.

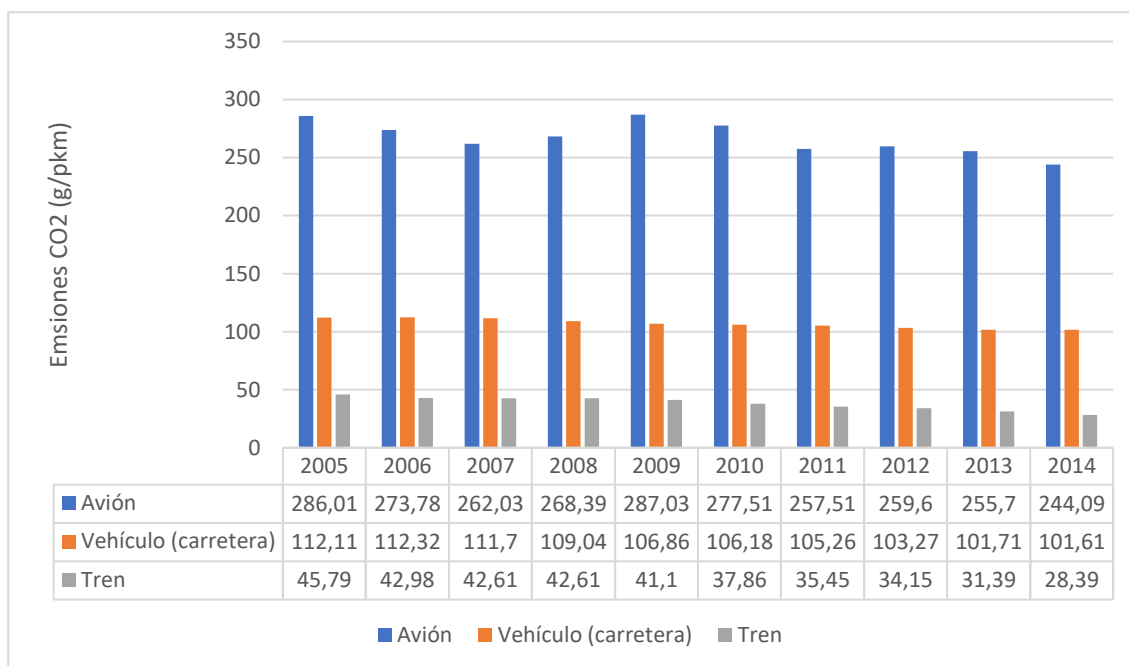
1. EL MOVIMIENTO 'FLYGSKAM'

La expresión sueca *flygskam* puede traducirse al español como "vergüenza de volar". Se trata de un movimiento social iniciado en Suecia que tiene como eje fundamental el dilema ético que supone volar dado el impacto climático que produce este medio de transporte.

Aunque la aviación comercial ha revolucionado en las últimas décadas el mundo del transporte y del turismo gracias a la posibilidad de completar grandes distancias en razonables periodos de tiempo, ello no ha hecho obviar su cara negativa asociada al impacto que tienen en el medioambiente las emisiones que produce este sector al alza.

Este movimiento hay que focalizarlo en el norte de Europa, en países con una larga trayectoria en lo que a conciencia medioambiental respecta. Con ello, han ido apareciendo diferentes términos como *lentohepa* en Finlandia, *vliegschaamte* en Holanda o *flugscham* en Alemania, todos ellos encaminados a concienciar a la sociedad de las consecuencias para el medio ambiente del creciente número de vuelos que operan diariamente a nivel mundial y, sobre todo, de evaluar la necesidad de optar por este medio de transporte cuando existen otros menos contaminantes. En España, por ejemplo, también se ha originado un movimiento denominado "Quédate en tierra" e incluso existe una red global denominada *Stay Grounded* iniciada en 2018 en paralelo a la creación del Plan CORSIA por parte de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

No cabe duda de que el avión es el transporte más contaminante si lo comparamos con el tren o el transporte de pasajeros por carretera. Este hecho se puede comprobar en el gráfico 1, en donde comparando las emisiones de CO₂ (g/pkm) por pasajero/km, según modo de transporte en Europa, se observa claramente el impacto medioambiental que tiene el avión a este respecto.



Gráfica 1: Emisiones CO₂ (g/pkm) por pasajero/km según modo de transporte en Europa.
 Fuente: Elaboración propia a través de los datos de la Agencia Europea del Medio Ambiente (2020)

Tal vez el movimiento *flygskam* no pueda entenderse sin la activista medioambiental Greta Thunberg, quien se niega a utilizar este medio de transporte. No obstante, para comprender los principios que siguen estos movimientos es interesante acudir, por ejemplo, a las trece medidas reivindicativas del movimiento Stay Grounded (2020) para lograr un cambio del modelo de aviación actual y, sobre todo, una transición hacia un sistema de transporte socialmente justo y ecológicamente sostenible².

² En concreto: 1. Una transición justa; 2. Un cambio hacia otros modos de transporte; 3. Una economía de distancias cortas; 4. Propiciar los cambios de hábitos y de modos de vida; 5. Los derechos a la tierra y los derechos humanos; 6. Justicia climática; 7. Compromisos políticos sólidos; 8. Nuevos aeropuertos y expansión aeroportuaria; 9. Privilegios para el sector del transporte aéreo; 10. Mercadotecnia en el sector del transporte aéreo; 11. Compensaciones; 12. Biocombustibles 13. La ilusión de las soluciones tecnológicas.

Lo primero que conviene destacar de estas medidas es que van dirigidas a transformar el transporte, la sociedad y la economía, por lo que se puede identificar el agrupamiento de propuestas según el objetivo que persiguen, aunque en el documento se hable de dos grandes grupos conexionados con dos preguntas ¿qué se requiere? y ¿qué hay que evitar?

Dejando de momento a un lado esta doble clasificación vinculada a dichas preguntas, el primer bloque va destinando a conseguir un cambio en la concepción del avión como medio de transporte. En este sentido, se parte de una idea clara acerca de la necesidad de romper con la dependencia excesiva de los modos de transporte más contaminantes y perjudiciales para el cambio climático, de ahí que la primera medida venga referida a lograr una transición justa. Esta medida, además, se pone en correlación con dos más como son las relativas a lograr un cambio de los medios de transporte más perjudiciales por otros más ecológicos y, sobre todo, se hace incidencia ya no sólo en la sustitución de los vuelos de recorridos cortos y algunos de distancias medias por trayectos en tren, sino también por abogar por la denominada economía de distancias cortas, que lejos de referirse únicamente a la aviación, se vincula con la promoción de la economía local con el objeto de reducir las emisiones de carbono del transporte de mercancías.

El segundo bloque vendría asociado a la actuación del individuo con respecto a los medios de transporte. Con ello, cambios de hábitos y de modos de vida que favorezcan una dependencia menor de los desplazamientos aéreos; defensa de los derechos a la tierra y los derechos humanos frente a la incidencia del sector del transporte aéreo (contaminación, destrucción y ecocidio) y, sobre todo, el logro de la justicia climática ("una buena vida para todos") son elementos básicos por lograr. No obstante, estos objetivos precisan de unos compromisos políticos sólidos traducidos en una mayor reglamentación en aspectos tan diversos como la reducción de emisiones, impuestos al queroseno, impuestos a los billetes, gravámenes a los usuarios frecuentes del transporte aéreo, normas ambientales aplicables a los aviones, reducción de los límites del número de vuelos y moratorias aplicables a las infraestructuras aeroportuarias y otras formas de reducir el uso de combustibles fósiles.

Dicho esto, el bloque de medidas (8 a 13) prosigue con unas propuestas de actuación (¿Qué hay que evitar?). Nuevos aeropuertos y expansión aeroportuaria, privilegios para el sector del transporte aéreo o la mercadotecnia en el sector del transporte aéreo son, sin duda, aspectos a evitar según este movimiento. Así, acerca de la mercadotecnia, por ejemplo, se propone poner fin a los programas de fidelización de pasajeros ya que "refuerzan intensamente los vuelos como un símbolo de categoría". Respecto, a los privilegios, se pone especial énfasis en las subvenciones sustanciales y beneficios fiscales que recibe la aviación en comparación con otros medios de transporte.

Dentro de este bloque de medidas, también se pone de relieve que la compensación de las emisiones de carbono no permite reducir realmente las emisiones y es injusto. Además, se advierte del impacto negativo del uso sustancial de los biocombustibles en los aviones ya que daría lugar (tanto directamente como indirectamente) a un incremento masivo de la deforestación y el agotamiento de las turberas, lo que, a su vez, generaría un volumen ingente de emisiones de carbono.

Por último, este movimiento niega que las soluciones tecnológicas que pretende implantar el sector de la aviación en el futuro tengan efectos positivos. Así, entre los argumentos que apoyan esta afirmación se encuentra el hecho de que los cambios significativos en la tecnología aeronáutica son inciertos y tendrán que pasar años hasta que entren en vigor o que las mejoras previstas en la eficiencia del uso de combustible son superadas por las tasas de crecimiento históricas, actuales y planificadas del transporte aéreo (fenómeno conocido como "efecto rebote") por lo que el tráfico aéreo descarbonizado o el "crecimiento neutro en carbono" seguirá siendo una ilusión.

No cabe duda de que la incidencia de estos movimientos es cada vez más importante en una sociedad tendente a una mayor concienciación medioambiental. Así, en conexión a los mismos han surgido también otros movimientos en paralelo como es el denominado *tagskryt* u "orgullo de viajar en tren", expresión puesta en correlación como opción ante la anteriormente reseñada *flygskam*.

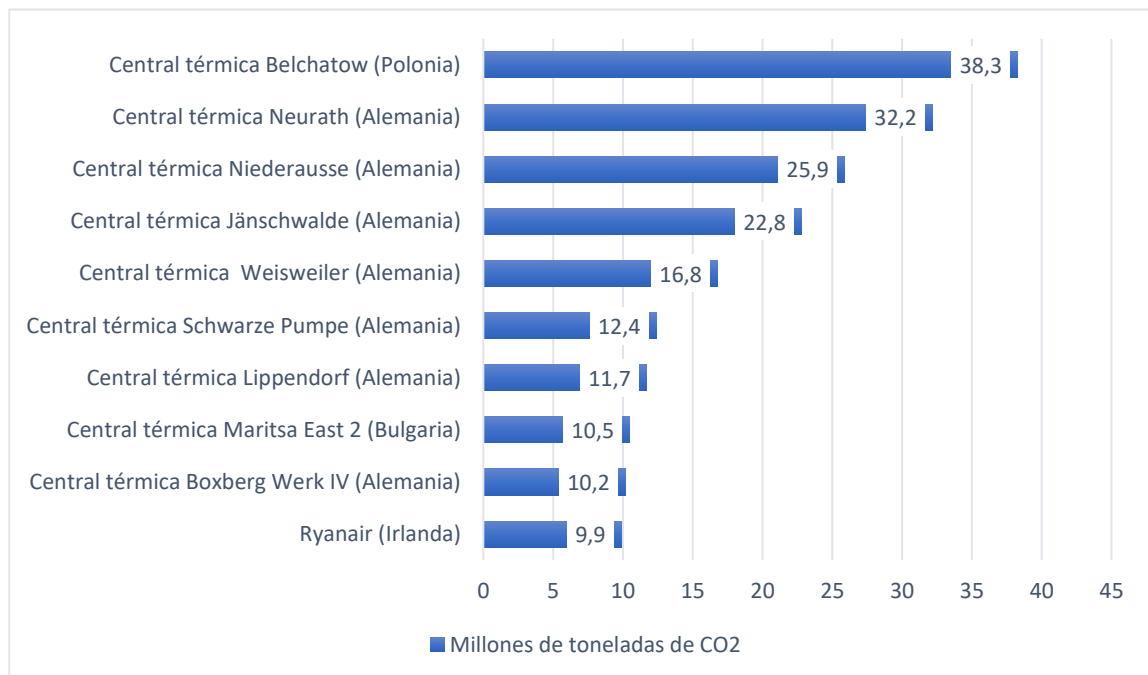
Por último, conviene también señalar nuevas propuestas encaminadas a concienciar a la población de los efectos medioambientales de los vuelos. Así, plataformas como 'Flight2fart Converter' informan sobre el impacto medioambiental del vuelo correspondiente. Así, esta web calcula el equivalente de CO₂ por pasajero. Emisiones que se estiman en función de la distancia entre las ciudades de inicio y final del vuelo elegido. Poniendo como ejemplo un vuelo de Madrid a Shanghai (ida y vuelta), dicha web calcula que, para una distancia de 20.475 km, se generan 4.4 toneladas de CO₂ por pasajero. Emisiones equivalentes a derretir 2.829 toneladas de hielo glacial; la huella de carbono de un sierraleonés promedio durante 22 años; viajar el equivalente a 9 veces la vuelta al mundo en tren; tomar una ducha de seis minutos una vez al día durante 22 años o dejar encendida una bombilla de bajo consumo todo el día y toda la noche durante cinco décadas³.

³ Algunas aerolíneas también cuentan con calculadora de emisiones, como Air France que incluso vinculan con programas de reforestación como el *Trip and Tree* impulsado por la propia compañía.

2. EL SECTOR DE LA AVIACIÓN Y LAS EMISIONES CONTAMINANTES

Anualmente, la Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (T&E) realiza una clasificación a nivel europeo de las compañías que más gases con efecto invernadero emiten a la atmósfera. Curiosamente, en 2018 entre las diez primeras compañías aparecía una novedad y es que la aerolínea irlandesa Ryanair pasaba a formar parte de este grupo. Ello se pone en consonancia con el aumento de emisiones respecto de 2017, en concreto un 7% hasta situarse en 9,9 millones de toneladas de emisiones de CO₂ en 2018 (gráfico 2).

Estos datos deben ponerse en consonancia con la trayectoria histórica de este ranking liderado durante años por plantas térmicas de carbón, por lo que una aerolínea pasara a formar parte de este grupo, fue sin duda un toque de atención a la problemática de la sostenibilidad y efectos medioambientales de las aerolíneas, hecho que durante años ha pasado desapercibido.



Gráfica 2. Compañías que más gases con efecto invernadero emiten a la atmósfera.
Fuente: Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (2020)

Sin duda, la aviación ha asumido en los últimos años un rol importante en lo que ha emisiones respecta. En este sentido, de acuerdo con el esquema de comercio de emisiones (ETS) de la UE para 2018 (tabla 1) se comprueba cómo el sector de la aviación muestra una evolución creciente en emisiones frente a otros sectores que desde 2012 muestran una tendencia totalmente contraria (véase el carbón).

	Desde 2012	2017-2018	% total ETS
Aviación	+26%	+5%	4%
Industria	-1%	-1%	40%
Gas / Petróleo	-6%	-6%	20%
Lignito	-14%	-3%	18%
Carbón	-40%	-9%	17%

Tabla 1. Emisiones globales ETS. Fuente: Sandbag (2019)

3. EL INFORME ATMOSFAIR: EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS LÍNEAS AÉREAS

Como contrapunto a las informaciones y datos acerca de los impactos negativos de la aviación cuando de medioambiente hablamos, respecto a este sector, evaluadores externos analizan cuáles son las líneas aéreas más sostenibles.

A este respecto, ATMOSFAIR, una organización alemana sin fines de lucro, realiza anualmente un informe en el cual clasifica las 200 aerolíneas más grandes del mundo en función de las emisiones de CO₂ por servicio de transporte. Para ello, utiliza una fórmula que tiene en cuenta el vuelo, el tipo de aeronave, motores, alerones, asientos y capacidad de carga, así como factores de carga para pasajeros y carga.

Además de dar a conocer al público en general estos datos, el informe es una herramienta útil para que los pasajeros puedan comparar aerolíneas a la

hora de elegir un destino, optando con ello por aquella que produzca menos emisiones de CO₂.

La comparativa es bastante interesante ya que agrupa las aerolíneas en escalas de eficiencia energética (A-B-C-D-E-F-G), siendo sustancial la diferencia entre un mismo trayecto desarrollado por una compañía clase C, frente a una de clase G. Así, como se puede comprobar en la imagen para un vuelo de Múnich a Nueva York, un vuelo clase C emite 1.600 Kg de CO₂ por pasajero, frente a los 2.600 Kg de CO₂ de una compañía clase G (imagen 1).



Imagen 1 Comparativa de emisiones de CO₂ entre productos y servicios. Fuente: Atmosfair (2018)

Por otra parte, cabe decir que no hay aerolíneas clase A y escasas de clase B (LATAM Brasil, TUI Airways o Thomas Cook). Dicho esto, se establecen cuatro rankings, uno general, otro para vuelos de corta distancia (hasta 800 km), media distancia (de 800 a 3.800 km) y un último para vuelos de larga distancia (más de 3.800 km). Entre las 15 compañías sostenibles, destaca la no aparición de las grandes aerolíneas, a excepción de KLM en vuelos de media y larga distancia, y, sobre todo, la buena clasificación de la compañía española AirEuropa, la cual se sitúa en duodécimo lugar.

Cabe decir que, aunque muchas compañías cuentan en su flota con aviones eficientes (A320, A330, B737-800, B777), debido a la ocupación promedio del pasaje pierden posiciones en el ranking de sostenibilidad (véase Finnair, Lufthansa o Emirates).

Tabla 2: Comparativa entre compañías (2018). Fuente: Atmosfair (2018) (continúa en la página siguiente)

Posición	Compañía aérea	Ranking compañías Vuelos <800 km	Ranking Compañías Vuelos 800-3800 km	Ranking Compañías aérea Vuelos + 3800km
1	TUI Airways	Transavia.com	LATAM Airlines Brasi	TUI Airways
2	LATAM Airlines	China West Air	TUI Airways	Vietnam Airlines
3	China West Air	LATAM Airlines	Thomas Cook Airlines	TUIfly
4	TUIfly	Qantas Airways	China West Air	Transavia.com France / Jet2.com
5	Transavia.com	Air New Zealand	TUIfly	-
6	SunExpress Türkei	Hong Kong Airlines	Condor Flugdienst	LOT - Polish Airlines
7	Thomas Cook Airlines	Air Caraibes	Transavia.com France	Alaska Airlines
8	Air Europa Express	Japan Airlines	Air New Zealand	Air Canada
9	Condor Flugdienst	Air Europa Express	SunExpress	Thomas Cook Airlines
10	Juneyao Airlines	TUIfly	Air Europa	UTair Aviation

Tabla 2 (continuación): Comparativa entre compañías (2018). Fuente: Atmosfair (2018)

Posición	Compañía aérea	Ranking compañías	Ranking Compañías	Ranking Compañías aérea
	Ranking global	Vuelos <800 km	Vuelos 800-3800 km	Vuelos + 3800km
11	Jet2.com	Virgin Australia International	Qantas Airways/ Japan Airlines ⁴	KLM
12	Air Europa	Thai Airways International	-	Air Europa
13	Air New Zealand	Air Europa	KLM	Air Caraibes
14	Vietnam Airlines	UTair Aviation	Air Transat	Avianca
15	Beijing Capital Airlines	Juneyao Airlines	Juneyao Airlines	-

4. AVIACIÓN Y COMERCIO DE EMISIONES DENTRO DE LA UE

La Unión Europea, a través de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, decidió crear un régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero como elemento central de la política europea en materia de lucha contra el cambio climático y dar cumplimiento por ende a los compromisos contraídos tras la aprobación del Protocolo de Kioto. Aunque la Directiva se adoptó en 2003, el sistema empezó a funcionar en 2005 a través de una fase piloto (2005-2007) que posteriormente ha dado paso a otras tres fases más.

⁴ Señalar que Japan Airlines y Qantas Airways empatan en la undécima posición, no reflejándose el duodécimo puesto ya que aparece KLM directamente en decimotercera posición.

A modo de resumen, el comercio de derechos de emisión [en inglés, Emissions Trading System (EU ETS)] se trata básicamente de un instrumento de mercado destinado a reducir las emisiones de los sectores participantes. El sistema se basa en el establecimiento de un límite máximo de emisiones permitidas para un determinado período de tiempo (sistema *cap and trade*), límite que se va reduciendo progresivamente. Dentro del límite, las empresas reciben o compran derechos de emisión que pueden intercambiar entre sí según sea necesario. Estos derechos de emisión equivalen a una tonelada de CO₂ y su distribución puede realizarse de varias maneras, entregándose de forma gratuita o mediante un proceso de subasta, donde las instalaciones necesitan comprar los derechos en el mercado. Así, como señala Gallego Garnacho (2018), de esta manera se establece un incentivo para reducir emisiones que, para el primer caso, sería beneficiarse de la venta de los derechos de emisión sobrantes y, para el segundo, reducir el coste económico de la compra de dichos derechos.

Curiosamente, este régimen no incluía las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes del sector aeronáutico, hecho que fue solventado a través de la modificación hecha a través de la Directiva 2008/101⁵. Ello supuso que a partir del 1 de enero de 2012 todas las compañías aéreas, incluso las de terceros países, deben adquirir y entregar derechos de emisión por sus vuelos con origen o destino a aeropuertos europeos.

4.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Como he señalado, es a partir de 2012 cuando el sector de la aviación se ve vinculado al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. No obstante, hay que hacer una pequeña delimitación ya que el sector no se ve afectado en bloque. En este sentido, la Directiva 2008/101/CE, en su art. 3, hace referencia a una serie de actividades de aviación enumeradas en el anexo I, debiéndose completar este apartado con la Decisión de la Comisión de 8 de junio de 2009, sobre la interpretación detallada de las actividades de aviación relacionadas en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

En líneas generales, cabe decir que la Directiva se aplica a todos los vuelos con origen o destino en un aeródromo situado en el territorio de un Estado miembro. Ahora bien, el Anexo incluye un listado de exclusiones entre las que se encuentran, por ejemplo, los vuelos para el transporte en misión oficial de Jefes de Estado y de Gobierno; vuelos de actividades de búsqueda y

⁵ Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

salvamento, lucha contra incendios, de servicios médicos de urgencia, etc.; vuelos militares; de entrenamiento; y dos interesante exclusiones como son los vuelos efectuados exclusivamente por aeronaves con una masa máxima de despegue autorizada de menos de 5.700 kg y los efectuados por un operador de transporte aéreo comercial que realice menos de 243 vuelos por período durante tres períodos cuatrimestrales sucesivos⁶ o bien vuelos con un total anual de emisiones inferior a 10.000 toneladas al año. Respecto a la consideración de operador comercial, la Decisión de la Comisión de 8 de junio de 2009 establece que para tener dicha condición se debe poseer un certificado de operador aéreo (AOC) conforme al Convenio de Chicago.

4.2. COMERCIO DE EMISIONES

El régimen recogido en la Directiva de 2003 se articula a través del establecimiento de una cantidad máxima de emisiones contaminantes y reparte esta cantidad entre los agentes económicos que generan estas emisiones, en este caso las compañías aéreas. Con ello, se establece una cantidad limitada de derechos de contaminación que pretende estimular la reducción eficiente de las emisiones de sus participantes o a comprar derechos de emisión a otros agentes si sobrepasan el importe que se les haya asignado.

Un elemento clave a la hora de entender el funcionamiento del comercio de emisiones es la delimitación conceptual del derecho de emisiones. En este sentido, se entiende por tal, "el derecho a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un período determinado", derecho de emisión que se puede comprar o vender ya que es transferible. Dicho esto, la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003, tiene como objeto establecer un régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Comunidad a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente, siempre teniendo en cuenta el establecimiento del derecho de emisiones.

Respecto al sector de la aviación, tras la modificación de 2008, la Directiva establece una cantidad total de derechos de emisión para el sector de

⁶ La Decisión de la Comisión de 8 de junio de 2009 hace una matización importante al respecto: "Los cuatrimestres son: enero a abril; mayo a agosto; y septiembre a diciembre. La hora local de salida del vuelo determina en qué cuatrimestre se tendrá en cuenta ese vuelo a la hora de decidir si el operador de la aeronave está fuera de los umbrales de exención de la regla de minimis. Los operadores comerciales que efectúen al menos 243 vuelos en un mismo período están incluidos en el régimen comunitario durante todo el año natural en el que se alcanzó o superó el umbral de los 243 vuelos".

la aviación, distinguiéndose dos periodos temporales⁷. El primero de ellos entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2012 y, el segundo, que comprende el intervalo 2013-2020. Centrándonos en este último periodo, a partir de 2013, la cantidad de derechos de emisión se determina a escala comunitaria. Con ello, se establece una asignación total de derechos de emisión a los operadores de aeronaves correspondiente al 95 % de las emisiones históricas del sector de la aviación multiplicado por el número de años del periodo en cuestión, entendiéndose por emisiones históricas la media aritmética de las emisiones anuales en los años naturales 2004, 2005 y 2006. Estas cifras deben entender como techos de asignación.

En cuanto a la asignación, cabe señalar que, a partir del 1 de enero de 2013, se subasta el 15 % de los derechos de emisión. Todos los ingresos generados por la subasta de los derechos de emisión deben utilizarse para luchar contra el cambio climático. No obstante, hay que señalar que cada operador de aeronaves puede solicitar la asignación de derechos de emisión gratuitos, presentando a la autoridad competente del Estado miembro responsable de la gestión los datos verificados relativos a las toneladas-kilómetro en relación con las actividades de aviación. La asignación gratuita se calcula con base a un benchmark expresado en toneladas-kilómetro⁸. Por último, la asignación individual a cada operador se calcula multiplicando las toneladas-km verificadas del año de seguimiento que figuren en su solicitud de asignación por el benchmark calculado.

4.3. FASE IV (2021-2030)

El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE se ha desarrollado a través de distintas fases desde su creación. Así, se pueden distinguir hasta la fecha tres fases: fase I (2005-2007), fase II (2008-2012) y fase III (2013-2020). Como se comprueba, la tercera fase llega a su fin dando origen a una revisión del sistema y, con ello, a una cuarta fase a través de la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE. En el caso de España, si bien el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero está regulado por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, conviene remitirse también al Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de

⁷ Vid. Anger, A. y Köhle, J. (2010), Kopsch, F. (2012) y Efthymiou M. y Papatheodorou, A. (2019).

⁸ Como explica el Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico (2020), "el benchmark aplicable en un periodo se calcula dividiendo el número de derechos de emisión a asignar gratuitamente en el periodo entre la suma de todos los datos de toneladas-km verificados para el año de seguimiento presentados por los titulares a efectos de solicitud de asignación para dicho periodo".

emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030, para analizar el impacto de la modificación del régimen de emisiones.

Como novedades de esta fase, sin duda alguna hay que destacar una apuesta muy fuerte acerca de la reducción de las emisiones con la obligación de los sectores incluidos a que reduzcan estas en un 43% con respecto a los niveles de 2005. Aunque la subasta continuará siendo el principio fundamental para la asignación en el futuro conviene destacar otros hechos importantes del nuevo régimen como la ampliación del período de negociación a diez años, en vez de ocho de la Fase III, una reducción lineal del 2.2% por año y, sobre todo, el establecimiento de dos períodos de asignación de cinco años cada uno (2021-2025 y 2026-2030). En este sentido, los datos facilitados por los titulares de las instalaciones sobre sus niveles de actividad de los años 2016-2017 serán la base para el cálculo por parte de la Comisión Europea de los parámetros de referencia (Benchmarks) para cada sector y subsector sujeto a asignación gratuita del periodo 2021-2025.

En el ámbito de la aviación hay que hacer una pequeña matización acerca del desarrollo de esta fase. En este sentido, existe cierta discrepancia acerca de cómo esta cuarta fase será aplicable a este sector dada la aparición y progresiva implantación del Plan CORSIA, es decir del esquema de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), del que en el siguiente punto daremos unas breves pinceladas al respecto.

Debe tenerse en cuenta como punto de partida que el Plan CORSIA es un programa de reducción de emisiones desarrollado por la OACI que comparte objetivos y mecanismo de funcionamiento con el sistema de comercio de emisiones dentro de la UE, pero, eso sí, ampliando el ámbito de aplicación, ya que es una medida mundial basada en el mercado diseñada para compensar las emisiones de CO₂ procedentes de la aviación internacional. Con ello se plantea la existencia de varios escenarios al respecto acerca de cómo se compatibilizarán ambos sistemas, hecho que analizaremos en el último punto.

5. PLAN CORSIA

Como he señalado anteriormente, el Plan CORSIA es un sistema ideado por la OACI, el cual ha sido diseñado para compensar las emisiones de CO₂ procedentes de la aviación internacional. Si bien es fruto de un largo proceso de debate a nivel internacional, su establecimiento fue adoptado por el Consejo de la OACI, en la décima reunión de su 214º período de sesiones, celebrada el 27 de junio de 2018. En dicha reunión se adoptó la Primera edición del Volumen IV del anexo 16 del Convenio: Normas y métodos recomendados internacionales, Protección del medio ambiente – Plan de compensación y

reducción de carbono para la aviación internacional, es decir el denominado plan CORSIA.

El Plan CORSIA se implementa en tres fases. Una fase piloto (2020-2023) seguida de una primera (2024-2026) y una segunda fase (2027-2035). Cabe tener en cuenta que la participación de los Estados en la fase piloto y en la primera fase es voluntaria. Sin embargo, para la segunda fase están incluidos todos los Estados que tengan una participación individual en las actividades de aviación internacional en el año 2018 que supere el 0,5% de la actividad total o cuya participación acumulada alcance el 90% de la actividad total⁹. Además, se establece una cláusula excluyente por la cual países menos adelantados (PMA), los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) y los países en desarrollo sin litoral están exentos, pudiendo participar, eso sí, voluntariamente.

En cuanto a su aplicación, la Organización de Aviación Civil Internacional, en su resolución A40-19, establece que el Plan CORSIA se aplica a todos los vuelos internacionales en las rutas entre dos Estados incluidos en el CORSIA. Sin embargo, todos los vuelos internacionales en rutas entre un Estado incluido en el CORSIA y otro Estado no incluido en el CORSIA están exentos de los requisitos de compensación del CORSIA, quedando sin embargo sujetos a requisitos de información simplificada. Lo mismo ocurre para todos los vuelos internacionales en rutas entre Estados no incluidos en el CORSIA, que quedan exentos de los requisitos de compensación del CORSIA, quedando sin embargo también sujetos a requisitos de información simplificada.

Por lo que respecta a los objetivos del Plan CORSIA, la OACI establece dos. En concreto son la mejora del 2% anual del rendimiento del combustible hasta 2050 y un crecimiento neutro en carbono a partir de 2020. Para ello, el Plan CORSIA se pone en consonancia con un amplio abanico de medidas a adoptar por la OACI que inciden ya no sólo en la tecnología y normas relativas a las aeronaves, sino también al perfeccionamiento de la gestión del tránsito aéreo y mejoras operacionales o el desarrollo y utilización de combustibles aeronáuticos sostenibles.

Por último, en cuanto a su funcionamiento y demás cuestiones conviene remitirse al Anexo 16, Volumen IV del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago). Dicho documento se divide en cuatro capítulos (Capítulo I: Administración; Capítulo II: Vigilancia, notificación y verificación (MRV) de las emisiones anuales de CO₂ de los explotadores de aviones; Capítulo III: Requisitos de compensación de CO₂ procedente de vuelos internacionales y reducciones de emisiones por el uso de combustibles admisibles en el marco del CORSIA; Capítulo IV: Unidades de emisión),

⁹ Vid. Resolución A39-3 de la Organización de Aviación Civil Internacional.

destacando los capítulos II y III debido a las implicaciones con el sistema de comercio de emisiones de la UE, tal y como veremos a continuación. No obstante, si se acude al Capítulo II destaca el hecho de que las normas y métodos son aplicables a explotadores de aviones que produzcan emisiones anuales de CO₂ superiores a 10 000 toneladas por el uso de aviones con una masa máxima certificada de despegue superior a 5 700 kg que efectúen vuelos internacionales, características o datos de partida que también encontramos en el régimen de comercio de emisiones de la UE. Lo mismo ocurre con las exclusiones al englobarse vuelos humanitarios, médicos o de extinción de incendios.

6. COMPATIBILIDAD ENTRE SISTEMAS

Sin duda, la coexistencia de dos sistemas de compensación de emisiones para el sector de la aviación genera cierta controversia acerca de cómo se puede lograr una compatibilidad entre ambos¹⁰.

Lo primero que debe indicarse es que los Estados miembros de la UE son Estados contratantes del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional y, por ende, miembros de la OACI. Además, la UE tiene estatuto de observador en algunos órganos de la OACI. Dicho esto, las vinculaciones a ambos regímenes son inherentes al respecto, teniendo en cuenta que la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ya invitaba a la Unión a determinar y emprender actuaciones concretas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por la aviación internacional en caso de que dichas actuaciones no pudieran acordarse en el seno de la OACI para el año 2002. A partir de entonces la UE y la OACI han tomado caminos paralelos al respecto, hasta configurar dos sistemas diferentes, pero vinculados entre sí por sus objetivos.

Un primer posicionamiento de la UE acerca del Plan CORSIA, lo podemos encontrar a raíz precisamente de la decisión de la OACI en 2016 de elaborar un plan mundial de medidas basadas en el mercado para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación internacional. En este sentido, la Decisión (UE) 2016/915 del Consejo dio un primer paso acerca del posicionamiento de la UE al respecto.

No obstante, el hecho de que la OACI enviara el 20 de julio de 2018 una Comunicación a los Estados, con referencia AN 1/17.14 – 18/78, en la que solicitaba a los Estados contratantes notificar, en primer lugar, toda desaprobación de cualquier parte del plan CORSIA antes del 22 de octubre de

¹⁰ Vid. Scheelhaase, J.; Maertens, S.; Grimme, W. y Jung, M. (2018) y Maertens, S.; Grimme, W.; Scheelhaase, J.; Jung, M. (2019).

2018 y, en segundo lugar, notificar cualquier diferencia entre sus métodos nacionales y el plan CORSIA, conllevó la necesidad de articular una posición común entre los estados de la UE. Visto la anterior, surge la Decisión (UE) 2018/2027 del Consejo de 29 de noviembre de 2018 sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la Organización de Aviación Civil Internacional respecto a la Primera edición de las Normas y métodos recomendados internacionales, Protección del medio ambiente — Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (Plan CORSIA).

Debe tenerse en cuenta que las directrices del Plan CORSIA pueden convertirse en vinculantes para la Unión y sus Estados miembros en virtud de los acuerdos internacionales en materia de transporte aéreo existentes. Dicho esto, la Decisión, en su adenda, incluye curiosamente un apoyo al Plan CORSIA. En este sentido, se deja puesto de manifiesto, cito textualmente, que “La Unión y sus Estados miembros apoyan firmemente los esfuerzos realizados por la OACI en lo que respecta a la aplicación a escala mundial de una medida de mercado mundial para la aviación internacional con el objetivo de contribuir a la lucha contra el cambio climático”. Esta postulación se traduce en un apoyo claro a la labor de la OACI con vistas a que el plan CORSIA entre en funcionamiento lo antes posible.

No obstante, la Decisión hace unas pequeñas matizaciones acerca de la compatibilidad entre ambos sistemas. En concreto habla de la existencia de ciertas diferencias entre la Directiva 2003/87/CE y el plan CORSIA, en concreto las que afectan a los requisitos de vigilancia, notificación y verificación y a los requisitos de compensación del plan CORSIA. En este sentido, si bien se espera una equiparación entre los requisitos de vigilancia, notificación y verificación mediante la aprobación de normativa comunitaria al respecto, en lo relativo a los requisitos de compensación existe una derivación hacia la aplicación del Plan CORSIA y es que la Decisión alude a que el periodo de tiempo existente hasta que el Plan CORSIA quede implementado en su totalidad juega a favor de la UE para que pueda modificar la legislación en virtud del dicho Plan.

7. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (2020). *Emisiones CO₂ (g/pkm) por pasajero/km según modo de transporte en Europa*. Disponible en: [https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/specific-CO₂-emissions-per-passenger-3#tab-chart_1](https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/specific-CO2-emissions-per-passenger-3#tab-chart_1) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

- ANGER, A.; KÖHLE, J. Including aviation emissions in the EU ETS: Much ado about nothing? A review. *Transport Policy*, vol. 17, n. 1, 2010. pp. 38-46.
- ATMOSFAIR. *Atmosfair Airline Index 2018*. Disponible en: https://www.atmosfair.de/wp-content/uploads/aaai2018-englischfarbe_final_mn.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- EFTHYMIIOU, M.; PAPTAEODOROU, A. EU Emissions Trading scheme in aviation: Policy analysis and suggestions. *Journal of Cleaner Production*, vol. 237, 2019.
- GALLEGO GARNACHO, L. *Desde los inicios del comercio de derechos de emisión hasta hoy. Documento de trabajo 2/2018*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2018.
- KOPSCH, F. Aviation and the EU Emissions Trading Scheme—Lessons learned from previous emissions trading schemes. *Energy Policy*, vol. 49, 2012, pp. 770-773.
- MAERTENS, S.; GRIMME, W.; SCHEELHAASE, J.; JUNG, M. Options to Continue the EU ETS for Aviation in a CORSIA-World. *Sustainability*, vol. 11.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. *Principales elementos de la Directiva 2008/101/CE de aviación*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/not_res_avi_tcm30-178345.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- SANDBAG. *Smarter Climate Policy. Overall ETS emissions*. 2019. Disponible en: <https://sandbag.org.uk/project/ets-emissions-2018/>
- SCHEELHAASE, J.; MAERTENS, S.; GRIMME, W.; JUNG, M. EU ETS versus CORSIA – A critical assessment of two approaches to limit air transport's CO₂ emissions by market-based measures. *Journal of Air Transport Management*, vol. 67, 2018, pp. 55-62.
- STAY GROUNDED. *13 medidas para lograr un sistema de transporte justo y reducir el tráfico aéreo*. 2020. Disponible en: <https://stay-grounded.org/position-paper/position-paper-esp/> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESPECIALES

Coordinación: ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Entre la rutina y los signos de acción frente a la emergencia climática. Políticas especiales: valoración general

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

Las políticas ambientales sectoriales en 2019 acusan el prolongado periodo de impasse con gobiernos en funciones y repeticiones electorales. La formación de gobierno ha provocado cambios en el organigrama gubernamental que pueden tener efecto en el impulso de alguno de los ámbitos sectoriales (ej. PAC y montes) por la división funcional en diversos ministerios. Lo cierto es que la acción estatal ha sido limitada en este periodo como se señala en varios informes que coinciden en apuntar, sobre todo, proyectos normativos o borradores de estrategia (cambio climático, economía circular...) como señales de las nuevas prioridades políticas, simbolizadas en la Declaración de emergencia climática por el Consejo de Ministros en enero de 2020.

En cambio, en el plano autonómico parece haber una cierta revitalización de la acción ambiental, sobre todo en un grupo adelantado de Comunidades Autónomas con una acción normativa innovadora. El cambio climático, la economía circular, la protección del suelo y ciertos aspectos de la biodiversidad concentran la acción autonómica en este año. También hay que señalar por su posición en el sistema de fuentes, las consecuencias ambientales que puede tener la reforma del Estatuto de Canarias y la extensión territorial/competencial a las aguas marítimas.

En el deber ambiental se señala en muchos informes la distancia entre las declaraciones programáticas recogidas en los instrumentos de planificación y, en bastantes casos, en normas vaciadas de contenido obligatorio, y una verdadera determinación jurídica de impulsar un régimen jurídico de protección ambiental. Los déficits o insuficiencias de la legislación existente son una constante, que aumenta exponencialmente cuando se analizan los instrumentos internacionales de protección. Se nos habla así de “aguas estancadas” en el capítulo correspondiente, con una dura crítica a la inadaptación de la Directiva Marco de Aguas; de un balance de “deterioro severo e incesante” de la biodiversidad en el marco de las 20 metas Aichi del Convenio sobre Diversidad Biológica; de declaraciones programáticas en las áreas marinas protegidas; de incumplimientos de hasta el 40% en el condicionamiento ambiental de los contratos de servicios a la ciudadanía. No podemos hablar ya en muchos de estos sectores de ordenamientos inmaduros sino de disfuncionalidades no corregidas, falta de voluntad para implementarlas o prevalencia de otras consideraciones.

Interesa señalar que varias autoras y autores indican la necesidad de concertar las políticas sectoriales con los actores afectados para conseguir compatibilizar la protección ambiental con usos privados sostenibles. La “falta de realismo” que se achaca en aguas en relación con las restricciones y la indemnidad de los afectados, llamando a repensar la legislación, se repite en otras áreas. Los informes de las políticas de montes, de protección de la biodiversidad en Red Natura, de custodia del territorio... también apelan a esa necesidad de articular mecanismos de colaboración con los propietarios, agricultores, etc. y a poner en valor estas propias políticas sectoriales como instrumentos de revitalización de zonas despobladas o económicamente deprimidas. O, incluso, califican políticas como la de custodia del territorio como un instrumento de resolución de conflictos ambientales.

Igualmente se repite la necesidad de contar con indicadores e información técnica de base fiable. La imposibilidad de evaluar los avances, el cumplimiento de objetivos o el nivel de deterioro, sin una base de conocimiento técnico y unos indicadores comparables es uno de los grandes lastres de la mayoría de las políticas ambientales sectoriales. Para conseguir metas “medibles, ambiciosas, realistas y con plazos basados en la ciencia” como demanda la Comisión europea en materia de biodiversidad, es necesario ese esfuerzo que no es exclusivo a ese ámbito. De forma muy clara también se detecta la carencia de datos de calidad en relación con el informe OIRESCON sobre el impulso de la compra pública verde.

La jurisprudencia en la mayoría de ámbitos mantiene una línea continuista con pronunciamientos previos, incluso se califica de “deriva formalista” la trayectoria del TS en materia de aguas por responder más a

cuestiones de naturaleza formal que a entrar en resolver desde la perspectiva de justicia material o sobre el fondo de los asuntos. Cabría señalar en materia de protección de la fauna el pulso judicial en Castilla y León por el régimen de protección de las especies cinegéticas que incluye la suspensión cautelar de sendas normas reglamentarias autonómicas por insuficiencia de contraste en relación con las medidas de conservación de especies cinegéticas. La controversia se fue elevando de tono al intentar el gobierno sortear la suspensión mediante su elevación a una norma con rango de ley que, a su vez, fue objeto de una cuestión de inconstitucionalidad por el tribunal y desencadenó denuncias penales.

La transversalidad de las políticas ambientales sigue luchando por abrirse paso en otras políticas sectoriales y encuentra resistencias y disfuncionalidades. Se mencionan en montes en relación con los nuevos objetivos de la PAC, en la tensión en relación con el diseño de los objetivos ambientales de las aguas y sus usos, en la asunción de los costes de descontaminar suelos para desplegar otras actividades sobre ellos o en la polémica que suscitan las medidas de restricción de la libertad de empresa en las nuevas leyes de cambio climático. También de forma muy acentuada en la compra pública verde. El informe correspondiente señala el "injustificado y grave perjuicio al uso estratégico de la compra pública" que se deriva de interpretaciones rigoristas y sumamente restrictivas del Derecho de la UE por parte de los tribunales administrativos centrales de recursos contractuales. Teniendo en cuenta que, en este caso, se trata de uno de los principales instrumentos que se cita en las principales estrategias europeas de impulso ambiental (Green Deal, Plan de acción de economía circular, Programa de acción contra el cambio climático...) ciertamente hay una falta de sintonía entre las políticas ambientales y el plano económico del que la acción pública en materia de contratación es uno de sus principales motores.

En el haber ambiental probablemente el signo más esperanzador es la progresiva penetración de la concienciación sobre el cambio climático en todos los niveles y ámbitos de las políticas ambientales. Si hay un hilo conductor que defina las políticas sectoriales ambientales en 2019 tanto horizontalmente por sectores, como verticalmente a nivel internacional, europeo, estatal y autonómico, es que el cambio climático va permeando la acción pública ambiental como una prioridad de primer nivel. La declaración de emergencia climática por el gobierno central o por el Parlamento Europeo simbolizan ese paso al primer plano político y normativo.

El cambio climático está presente en la mayoría de contribuciones como un condicionante de cambio de objetivos, instrumentos y medidas. Desde la introducción en la legislación de aguas de las "concesiones de agua para una transición justa" para volúmenes de agua que queden liberados por el cierre de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear fijando una

preferencia en la adjudicación para el área geográfica donde se encontrase la instalación cerrada, hasta el acento en la importancia de las áreas marinas protegidas para la lucha contra el cambio climático. Enunciando el papel de los montes como sumideros, advirtiendo de la conexión entre el aumento de temperaturas por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad o las repercusiones que tiene la legislación de cambio climático sobre la protección del suelo.

En esa línea la incipiente actividad que precursoramente han desarrollado varias CCAA (Illes Balears, Cataluña con leyes y Aragón, Castilla La Mancha, Cantabria con Estrategias), así como el anteproyecto estatal, la "ley europea" contra el cambio climático enunciada en el Green Deal o un conjunto de proyectos autonómicos en tramitación (Valencia, Navarra), muestran que ha llegado el momento de la acción contra el cambio climático a las agendas públicas. Se afirma que está naciendo aquí un Derecho Administrativo Europeo de la transición energética.

Existen obstáculos de diverso tipo. En el plano competencial, la STC 87/2019 muestra que, bajo la defensa de los títulos estatales de intervención, hay una prevalencia también de las consideraciones económicas sobre las ambientales. En el plano de los instrumentos se señala que la transición energética continúa coja al no disponer de una fiscalidad acorde. Tanto el informe sobre cambio climático, como el de contratación pública verde apuntan las insuficiencias sobre las previsiones en materia de contratación. La propia falta de obligatoriedad de una parte relevante de los documentos aprobados o los anuncios de impugnación de algunas leyes (Illes Balears) ante el TJUE por restringir la competencia son indicativos de que el camino para poner la emergencia climática en la agenda pública no va a ser sencillo. En todo caso si que parece que en 2019 podría decirse que es el hilo que vertebra muchas de las reflexiones, cambios normativos e iniciativas ambientales de las que se da cuenta en este Observatorio.

Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario

ÁNGEL LOBO RODRIGO

SUMARIO: 1. Introducción. 2. EL ART. 4 DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS. 2.1 Los antecedentes. 2.2 La tramitación parlamentaria del nuevo EAC. 3. EL ACTUAL ART. 4 DEL EAC. 4. CONSECUENCIAS A FUTURO DE LA APLICACIÓN DEL ART. 4 DEL EAC.

RESUMEN: Los espacios marítimos forman parte del territorio nacional y, sin embargo, no están integrados en el territorio autonómico (salvo en el caso de Canarias). No existe impedimento constitucional alguno que sobre la inclusión de dichos espacios en el ámbito territorial autonómico. El estudio versa sobre el proceso de inclusión del espacio marítimo en el territorio autonómico de Canarias y sus consecuencias, especialmente en el plano competencial.

ABSTRACT: The maritime areas are part of the national territory and, however, are not integrated into the autonomous territory (except in the case of the Canary Islands). There is no constitutional impediment to the inclusion of such spaces in the autonomous region territory. The study deals with the process of inclusion of maritime space in the autonomous territory of the Canary Islands and its consequences, especially regarding competence issues.

PALABRAS CLAVE: Espacios marítimos. Territorio autonómico. Competencias. Planificación.

KEYWORDS: Maritime spaces. Autonomous territory. Competences. Planning.

1. INTRODUCCIÓN

La jurisprudencia del TC (SSTC 38/2002, 8/2013, 87/2013, 99/2013, 3/2014 y 25/2014) niegan la pertenencia del mar territorial al territorio autonómico, y solamente lo contempla de forma excepcional para el caso de que exista un explícito reconocimiento estatutario (Ej.: pesca en aguas interiores) o bien cuando de la naturaleza de la competencia, al calor de la interpretación del bloque de constitucionalidad, sea posible la implementación de la competencia autonómica en el mar territorial (el caso de la alambicada teoría de las competencias extraterritoriales que han servido para que actividades como la acuicultura (STC 103/1989), la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986) y el marisqueo (STC 9/2001) puedan ser desarrolladas fuera del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, a las que se pueden añadir otras como el turismo, el deporte y los espacios naturales protegidos extraterritoriales por motivos de continuidad ecológica (art. 36.1 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad).

Los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas, al describir su territorio, no han incluido, en principio, al mar territorial ni a las aguas interiores como parte integrante de su territorio. En este punto resulta importante señalar que el art. 147.2 de la Constitución, al establecer el contenido mínimo que debe integrar todo Estatuto de Autonomía, cita en el apartado b) la delimitación de su territorio, por lo que debe ser dicha norma estatutaria la llamada a configurar la delimitación territorial de las Comunidades Autónomas, no la Constitución ni ninguna norma sectorial. De ahí el empecinamiento por parte del Tribunal Constitucional en sus más recientes sentencias, motivadas por los recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia interpuestos por el Gobierno canario en probar que el art. 2 del Estatuto de Autonomía de Canarias no incluía al mar territorial y que tampoco la Ley 44/2010, de Aguas de Canarias, era el instrumento normativo idóneo para prefigurar la dimensión marítimo-territorial de las Islas Canarias.

La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante EAC) es, al contrario de lo que se pueda

inferir por su denominación, un Estatuto de Autonomía de nuevo cuño que además responde a la fórmula catalana o andaluza de travestir los Estatutos en verdaderas constituciones autonómicas. Pues bien, el art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias contempla, bajo la rúbrica "*ámbito espacial*" una auténtica revolución en cuanto a la concepción territorial de las Comunidades Autónomas al incluir, dentro del precepto dedicado a la delimitación territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, el espacio marítimo.

2. EL ART. 4 DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS¹

¹ Los hitos principales de dicha tramitación fueron:

1. El Parlamento de Canarias aprobó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía el 24 de marzo de 2015 (BOPC n.º 151, de 13 de abril de 2015).
2. Por acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de abril de 2015, fue admitida a trámite.
3. El Pleno del Parlamento de Canarias acordó la designación de diputados y diputadas para la defensa de la propuesta de reforma en sesión de 9 y 10 de septiembre de 2015 (BOPC n.º 52, de 22 de septiembre).
4. Disueltas las Cortes y celebradas elecciones generales en diciembre de 2015 y, tras nueva disolución y convocatoria de elecciones, en junio de 2016, el Congreso de los Diputados al amparo del artículo 31.1.4.º de su Reglamento volvió a calificar, admitir a trámite y ordenar su publicación el 6 de septiembre de 2016 (BOCG-C, n.º 10-1, de 6 de septiembre).
5. El Pleno del Congreso de los Diputados tomó en consideración la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias el 13 de diciembre de 2016.
6. Publicadas las enmiendas (BOCG-C, n.º 10-4, de 23 de noviembre de 2017), el informe de la ponencia se emite el 16 de julio de 2018 (BOCG-C, n.º 10-5, de 23 de julio de 2018). Tras dictamen de la Comisión Constitucional, se aprueba por el Pleno del Congreso, el 13 de septiembre, sin modificaciones respecto del texto de la ponencia.
7. El texto aprobado por el Congreso de los Diputados tiene entrada en el Senado el 21 de septiembre de 2018 (BOCG-S, n.º 275, de 21 de septiembre).
8. Visto el escrito del Senado, de 24 de septiembre de 2018, a los efectos previstos en el artículo 64.2 del antiguo Estatuto de Autonomía de Canarias, la Mesa, acuerda la emisión de un informe, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias de 11 de octubre de 2018 (n.º 417, IX Legislatura). El mencionado artículo estipula que "*Si las Cortes Generales, durante la tramitación parlamentaria, modificaran sustancialmente la reforma propuesta, se devolverá al Parlamento de Canarias para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas, en cuyo caso el Parlamento de Canarias podrá acceder a las mismas, proponer otras soluciones o desistir de la reforma estatutaria*". Dicho informe subraya efectivamente la existencia de cambios sustanciales respecto a la propuesta del Parlamento de Canarias (junto a otras modificaciones que califica de técnicas) entre las que cita la del art. 4 sobre el ámbito espacial, señalando que

2.1. LOS ANTECEDENTES

La redacción original del anterior Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, publicada en el BOE de 16 agosto 1982, al describir el ámbito territorial canario en el art. 2 bajo la rúbrica de “territorio”, no aludía en absoluto al espacio marítimo, citándose como partes integrantes de tal territorio a las islas e islotes. Sin embargo, no es menos cierto que en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Asamblea de Consejeros de las Mancomunidades Provinciales de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife el 22 de diciembre de 1981² se incluía un apartado segundo al art. 2 que establecía que “*el archipiélago canario comprende los territorios insulares, así como el mar territorial, la zona económica exclusiva y su plataforma continental*”, proposición que finalmente no fue admitida en el Estatuto de Autonomía.

La Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, publicada en el BOE de 31 de diciembre de 1996, que reformó el anterior Estatuto, tuvo como principal novedad la inclusión de la dimensión archipelágica en el art. 2³. Sin embargo este cambio no motivó, a juicio del TC, una extensión del ámbito territorial autonómico al mar, tal y como recalcaron, entre otras, las SSTC 8/2013, 87/2013, 99/2013, 3/2014 y 25/2014.

La *non nata* reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 2006, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 261-1 de 22 de septiembre.

El art. 3, que llevaba por rúbrica “*ámbito territorial*” incluía expresamente en el apartado primero a las islas del archipiélago canario y “*el mar que las conecta y por el espacio aéreo correspondiente*”. La delimitación del mar vendría descrita en el apartado segundo del art. 3 mediante un perímetro del archipiélago, delimitado de acuerdo con el polígono de líneas de base rectas resultante de unir los puntos extremos de las islas.

“la propuesta del Parlamento de Canarias para la inclusión del mar como parte del territorio se mejora, garantizando el respeto al Derecho Internacional y al dominio público estatal”.

9. El 24 de octubre de 2018 se aprueba en el Senado el texto remitido por el Congreso sin modificación alguna (BOCG-S, n.º 292, de 29 de octubre).

10. Se publica la Ley Orgánica núm. 1/2018, de 5 de noviembre, Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en el BOE 6 noviembre 2018, núm. 268.

² Publicado en la serie H del Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, del 15 de abril de 1981.

³ El art. 2 del anterior Estatuto de Autonomía de Canarias disponía que “*El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las Islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura*”.

El apartado tercero del art. 3 señalaba que las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Canarias se ejercerán en el ámbito espacial del archipiélago canario (este es, islas, islotes, mar que los conecta y espacio aéreo correspondiente), así como en el mar territorial, en la zona económica exclusiva, en el lecho y subsuelo de estos espacios marítimos y, también como novedad, en su espacio aéreo.

El art. 3.4 ampliaba más la posibilidad de llevar a cabo competencias en el referido espacio al aplicar las técnicas de delegación y transferencia de competencias estatales del art. 150 CE en el mar territorial y zona económica exclusiva, así como en el lecho marino y en el subsuelo de estos espacios marítimos (curiosamente no se nombra el espacio aéreo). La precitada reforma estatutaria no llegó a buen puerto y el pleno del Parlamento de Canarias, en sesión celebrada los días 12 y 13 de diciembre de 2007, acordó aprobar la resolución por la que se retiraba del Congreso de los Diputados la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

El preludio de la actual regulación lo constituye, sin duda, la Ley 44/2010 de Aguas Canarias, aprobada por el Congreso de los Diputados el 30 de diciembre. La mencionada Ley estatal venía a reconocer un especial ámbito marítimo a la Comunidad Autónoma de Canarias, sin embargo no tuvo consecuencia práctica alguna.

El Tribunal Constitucional no trató directamente la constitucionalidad de la referida Ley, sino de forma transversal en su sentencia 87/2013, FJ 2⁴, resultado de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Canarias contra el art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, señalando que (...) *“sí es preciso recordar que una ley ordinaria del Estado no tiene capacidad para modificar la regulación de un Estatuto de Autonomía, ni tampoco para definir el territorio de una Comunidad Autónoma o determinar el alcance de sus competencias, funciones éstas que nuestra Constitución atribuye a los Estatutos de Autonomía dentro del marco constitucional (art. 147. 2 b) y d))”*⁵. Este argumento, intachable desde el punto de vista de la relación Constitución-Ley, ha venido a mostrar el camino para la ampliación hacia el mar del territorio autonómico.

2.2. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL NUEVO EAC

La propuesta del Parlamento de Canarias que al final fue objeto de tramitación por las Cortes generales no difería en mucho de la *non nata* reforma de 2006. La única diferencia residía en el cambio en el primer apartado de la expresión *“mar que las conecta y por el espacio aéreo correspondiente, sin*

⁴ En parecidos términos véase STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 5°.

⁵ En igual sentido véase STC 99/2013, FJ 2° y STC 121/2014 FJ 3°.

perjuicio de la demanialidad de acuerdo con la Constitución española” por un simple “integrado por el mar”, desapareciendo cualquier referencia al espacio aéreo, así como la alusión al concepto de “demanialidad” que entendemos de muy escasa precisión jurídica.

El art. 4 del Estatuto de Autonomía fue objeto de diversas enmiendas publicadas en el BOCG-C, n.º 10-4, de 23 de noviembre de 2017, entre las que debemos destacar, por su elevado número, las del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea con un total de 5 enmiendas caracterizadas por su carácter ambicioso y transversal. La primera de ellas, la 202, pretendía modificar el apartado primero en el sentido simbólico de incluir a la isla de La Graciosa como la octava isla canaria. La enmienda 268, por su parte, sugería utilizar el perímetro delimitador de las aguas canarias como líneas de base recta a partir de las cuales se empezarían a trazar las aguas territoriales y la zona económica exclusiva, llegando incluso a utilizar el concepto de aguas archipelágicas, cuestión que tiene un difícil encaje en el actual Derecho Internacional del Mar debida cuenta que las Islas Canarias no constituyen un estado independiente. Las enmiendas 269 y 270 añaden sendos artículos, el primero dirigido al reconocimiento del principio archipelágico y el segundo con la pretensión de incorporar competencias exclusivas sobre una serie de materias relacionadas, fundamentalmente, con la exploración y explotación de los recursos de las aguas canarias y hasta la plataforma continental, negando, por tanto, al estado competencias relativas, entre otras cuestiones, a la pesca en aguas exteriores, explotación de hidrocarburos o energía marina y la elaboración de planes de gestión medioambiental en dichas aguas. Por último, la enmienda 271 supone un necesario ajuste respecto al art. 129 (actual art. 131) dedicado a la caza, pesca, actividades marítimas y ordenación del sector pesquero. Ninguna de las mencionadas enmiendas obtuvo el necesario respaldo para conseguir las modificaciones pretendidas.

Las enmiendas de Ciudadanos, por su parte, buscaban un mayor rigor técnico. Así, la enmienda nº 4 sobre el apartado 2 del art. 4 tenía como objetivo aclarar la expresión “*aguas canarias*” en el sentido de estar referida exclusivamente a las aguas marítimas, mientras que la enmienda nº 5 del mismo partido político se refería al apartado 4 del art. 4 estudiado y elimina las alusiones al “*lecho marino y al subsuelo*” entendiéndose que sobre dichos espacios la Comunidad Autónoma podrá adquirir, en su caso, las competencias que figuran en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convenio de Montego Bay) de 1982, cuyo instrumento de ratificación fue publicado en el BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997.

El Partido Popular, por su parte, a través de la enmienda nº 321 rebajaba, en buena parte, las pretensiones de la propuesta remitida por el Parlamento de Canarias, haciendo desaparecer la alusión al mar en el apartado primero e integrando el artículo único y la Disposición Adicional Única de la Ley 44/2010, de Aguas de Canarias, en los siguientes apartados. Se trata, en nuestra

opinión, de una maniobra que encerraba el objetivo de dificultar la expansión del territorio canario hacia el mar, al citar solamente los territorios terrestres y acudir a la reproducción de una Ley cuyos efectos jurídicos habían sido ya declarados como muy limitados o simbólicos por parte de los Tribunales.

La enmienda nº 275 del Partido Socialista Obrero Español partía de la base constituida por la precitada Ley 44/2010, de Aguas de Canarias, que transcribía de forma literal, pero, al contrario de la enmienda del Partido Popular, respetaba la expresión "*integrado por el mar*" (y las siete islas) que conformarían la base territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Las enmiendas del Grupo Mixto 180 y 187, sugeridas por los diputados Ana María Oramas González-Moro de Coalición Canaria y Pedro Quevedo Iturbe, de Nueva Canarias, respectivamente, van exactamente en la misma línea salvo pequeños matices sobre todo referidos a cuestiones de puntuación. Curiosamente, ambas enmiendas se mostraban menos ambiciosas al hacer desaparecer al "*mar*" en el apartado primero del art. 4, limitándose los cambios al reconocimiento de la Graciosa como isla. El resto del artículo reproduce la Ley 44/2010, de Aguas de Canarias, salvo el apartado tercero que indica que "*La normativa que dicte el Estado en el ejercicio de sus competencias tendrá en cuenta las singularidades derivadas del carácter archipelágico y ultraperiférico de Canarias, y promoverá la participación de la comunidad autónoma en las actuaciones de competencia estatal en dichas aguas*", cláusula tendente a integrar las especificidades de la Comunidad Autónoma de Canarias y no tanto a configurar un verdadero cambio de escenario.

El texto definitivamente aprobado es fruto de la enmienda transaccional a las enmiendas números 180 del Grupo Parlamentario Mixto (Sra. Oramas González-Moro), 187 del Grupo Parlamentario Mixto (Sr. Quevedo Iturbe), 275 del Grupo Parlamentario Socialista y 321 del Grupo Parlamentario Popular. De la comparativa se infiere que en su mayor parte es coincidente con las enmiendas del Grupo Parlamentario Mixto, pero, curiosamente, la inclusión del mar de forma expresa como parte integrante del ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias se debe más bien a la enmienda del Grupo Parlamentario Socialista, cuestión, que como señalaremos en el siguiente capítulo, es clave.

3. EL ACTUAL ART. 4 DEL EAC

El art. 4 del EAC es el primer ejemplo a nivel nacional (excluyendo el caso de la zona marítima-terrestre, aunque ésta tiene naturaleza terrestre o marítima según el devenir de las mareas) en el que se integra el espacio marítimo dentro del territorio autonómico. Es tal la importancia de la novedad

de la incorporación del espacio marítimo en el art. 4 EAC que buena parte de dicho artículo está dedicado a su explicación⁶.

El apartado primero tiene como novedades la inclusión de la Graciosa como Isla (antes estaba considerada como un islote) y la alusión directa al mar como parte integrante del ámbito espacial (en este punto también es una novedad que la rúbrica cambie (de ámbito territorial a ámbito espacial, una expresión más ambigua y por tanto más ajustada a un territorio compuesto por tierra y mar). El apartado segundo se encarga de describir cómo se lleva a cabo la delimitación de las aguas incorporadas al territorio autonómico canario, que se lleva a cabo a través de un contorno perimetral que sigue la configuración general del archipiélago, reproducido en el Anexo I⁷, todo ello sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes (líneas de base recta que sirven para delimitar las aguas interiores y como eje de partida en algunos puntos para la delimitación

⁶ Transcribimos, dada su importancia el art. 4 del EAC que lleva por rúbrica "ámbito espacial".

1. *El ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas con administración propia de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por la isla de La Graciosa y por los islotes de Alegranza, Lobos, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste.*

2. *Sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes, entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el apartado anterior el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, tal como se establece en el anexo de este Estatuto. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

3. *El ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres.*

4. *El Estado en el ejercicio de sus competencias tendrá en cuenta las singularidades derivadas del carácter archipelágico y promoverá la participación de la Comunidad Autónoma en las actuaciones de competencia estatal en dichas aguas.*

5. *El trazado del contorno perimetral no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente.*

⁷ El citado Anexo fue olvidado en la publicación del Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018) y tuvo que ser objeto de publicación posterior en el BOE nº 274, de 13 de noviembre de 2018.

del mar territorial y de la zona económica exclusiva)⁸. Quizás la técnica utilizada para la delimitación del mencionado perímetro, heredera de la aplicada para la delimitación de las aguas archipelágicas de la Convención del Mar de 1982 y de la Ley 44/2010, de Aguas Canarias no es la más adecuada, puesto que, para el caso de las costas cercanas al perímetro, buena parte del mar territorial queda fuera. Creemos que lo óptimo habría sido partir de la delimitación perimetral pero integrando siempre al mar territorial dentro del espacio territorial marítimo canario.

El apartado tercero reproduce el artículo único apartado dos de la Ley 44/2010 de Aguas Canarias, y tiene que ver con el ejercicio (y por tanto reparto) de competencias sobre dichas aguas, que partiría de la base configurada por la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para los espacios marítimos como para los terrestres. Este tema lo trataremos en el último epígrafe del presente estudio.

El apartado cuarto del art. 4 del EAC contempla una especie de cláusula general (suele estar presente en el derecho estatal sectorial que puede afectar a la Comunidad Autónoma de Canarias)⁹ que dispone que el ejercicio de las competencias estatales se llevará a cabo observando las singularidades derivadas del carácter archipelágico y, paralelamente, se promoverá la participación de la Comunidad Autónoma en las actuaciones de competencia estatal en las aguas canarias. Es decir, se apela a una especial sensibilidad a la hora de que el Estado lleve a cabo sus competencias respecto de la condición de archipiélago de Canarias y a promover su participación.

El apartado quinto y último replica la Disposición Adicional Única de la Ley 44/2010 de Aguas Canarias y establece la delimitación del territorio marítimo de Canarias no supone alteración alguna del Derecho Internacional (Convención del Mar de 1982) tal y como ocurre en otros países descentralizados como Alemania o Reino Unido. Es decir, la decisión estatutaria solamente se mueve en la órbita interna, en el plano de las relaciones Estado-Comunidad Autónoma de Canarias¹⁰.

⁸ Su regulación viene configurada, fundamentalmente, por la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial, Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, sobre trazado de líneas de base rectas y la Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre zona económica

⁹ En este sentido véase Betancort Reyes, F. (2016): *El Derecho Especial canario*, Iustel.

¹⁰ Véase Villar Rojas, F.J. (2019): "Título preliminar" en Suay Rincón, J.: y Villar Rojas, F.J. (Directores): *La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Madrid: Cívitas, pp. 62 a 68.

4. CONSECUENCIAS A FUTURO DE LA APLICACIÓN DEL ART. 4 DEL EAC

El nuevo EAC no ha supuesto, salvo en casos muy puntuales como es el caso de las autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre (art. 157 b), un incremento de competencias respecto a las ya existentes en el anterior Estatuto de Autonomía. Sin embargo, la ampliación del territorio autonómico canario hacia el mar va a suponer una nueva dimensión de competencias ya existentes, lo que motivará ajustes y reinterpretaciones.

En este sentido, debemos partir de la no existencia desde el punto de vista jurídico de diferencias entre la parte terrestre y la marítima del dominio público marítimo-terrestre. Asimismo, la CE no otorga al Estado competencia exclusiva sobre el territorio marítimo.

Destacaremos, limitándonos a aquellas competencias que tienen más relación con las costas, a las siguientes:

La ordenación integral de las zonas costeras. La desaparición de la frontera competencial tierra-mar en Canarias, pues el ámbito espacial propuesto en el Estatuto de Autonomía lo conceptúa como un territorio continuo, puede motivar que, por fin, se puedan aprobar planes que ordenen una parte tan sensible como es la integrada por la zona costera, contemplándose por un mismo instrumento de ordenación el interfaz tierra-mar. Partiendo de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio (¿qué es ahora el territorio sino un compendio entre la parte terrestre y la marítima?) se puede defender sin dificultad que los planes de ordenación del litoral ordenen un interfaz tierra-mar que se extendería desde el límite interior de la zona de influencia fijada por la Ley de Costas, este es, 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar y, en cuanto a la parte marítima, incluiría las denominadas aguas costeras¹¹. No hay que olvidar que es la Administración Autonómica la que, en la actualidad, tiene más experiencia en el plano de la ordenación y que la extensión del territorio al mar desbloquearía la actual situación que imposibilita una verdadera ordenación de la zona litoral.

Los Espacios Naturales Protegidos parcial o enteramente marítimos. Parte del territorio marítimo descrito en el art. 4 del EAC y en el Anexo I es susceptible de ser objeto de declaración como Espacio Natural Protegido por el Parlamento de Canarias o por el Gobierno autonómico, según el tipo de Espacio Natural de que se trate, como ya se ha venido realizando con otros espacios

¹¹ Son definidas en el artículo 2, punto 7, de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas como *“las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición*

terrestres. Es importante subrayar que la actual existencia de Espacios Naturales Protegidos en Canarias que integran espacio marítimo, como es el caso del Parque natural del Archipiélago Chinijo, se debe al principio de continuidad ecológica recogido en el art. 36.1 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. El cambio producido por el art. 4 del EAC fundamenta la posibilidad de que se declaren espacios naturales enteramente marítimos por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin necesidad de que exista conexión alguna con el territorio terrestre. Para el caso de un Parque Nacional marino, cuya declaración, como también lo es también para los Parques Nacionales terrestres, es competencia del Estado, se puede defender la existencia de dos Planes Rectores de Uso y Gestión, uno aprobado por el Estado y otro por la Comunidad Autónoma de Canarias para las aguas integradas en su territorio.

Asimismo, la propuesta de espacios de la Red Natura 2000 marinos, en la actualidad residenciada en el Estado¹², puede también ser objeto de asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias como ya ocurre en el territorio terrestre. A nuestro entender no existe impedimento para que los nuevos Lugares de Interés Comunitario marinos y su conversión a Zonas Especiales de Conservación (tal y como ocurre con los terrestres) o la revisión de las actuales Zonas Especiales de Conservación sean aprobados por la Comunidad Autónoma de Canarias, siempre que se encuentren en el ámbito territorial descrito en el art. 4.

La ordenación del espacio marítimo. La transposición de 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, mediante el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se regula la ordenación del espacio marítimo ha supuesto, entre otras cosas, la obligación por parte del Estado de aprobar, con fecha límite de 31 de marzo de 2021, los denominados Planes de Ordenación del Espacio Marítimo para cada una de las demarcaciones existentes en España¹³ (art. 4.1 del mencionado Real Decreto). Pues bien, esgrimiendo el título competencial autonómico de la ordenación del territorio se podría defender que la parte del Plan de Ordenación del Espacio Marítimo coincidente con el ámbito territorial autonómico podrá ser tramitada y aprobada en sede autonómica.

¹² Para un estudio sobre esta cuestión a nivel canario, vid. Lobo Rodrigo, A. (2011): "La ordenación territorial de los espacios marítimos en Canarias: las zonas de especial conservación" en Santana Rodríguez, J.J. (Coordinador): "*Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico*", valencia: Tirant lo Blanch, pp. 49 a 69.

¹³ Las demarcaciones marinas son definidas en el art. 3 e) del Real Decreto 363/2017 de ordenación del espacio marítimo como las subdivisiones de las regiones marinas en España, tal y como se describen en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

Las áreas marinas protegidas: mayor importancia por el cambio climático

MERCEDES ORTIZ GARCÍA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA IMPORTANCIA DE LOS OCEANOS Y DE LAS AMP, ACRECENTADA POR EL CAMBIO CLIMÁTICO. 2.1. La Función vital de los océanos. 2.2. Hacia el Cambio Global (Marino). 2.3. Hoja de Ruta para proteger a los mares en el marco de la Agenda 2030 y de la Conservación Cultural de la Naturaleza. 3. LA NECESIDAD DE AMP (COSTERAS Y EN ALTA MAR) COMO GOBERNANZAS DE MITIGACIÓN, ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.

RESUMEN: A la importancia de las *Áreas Marinas Protegidas* como categoría de espacio natural protegido, referente de la conservación de la biodiversidad marina y del dinamismo de los océanos para que sean limpios, sanos y productivos, y con un aprovechamiento sostenible, suministrador de multitud de servicios, se suma su protagonismo como *gobernanza mitigadora, de adaptación y resiliente* frente a los efectos del cambio climático sobre los océanos, tal como se defiende desde la Ciencia -recientemente-, impulsando la aprobación de un *Tratado global de los océanos*. Asimismo, se pone de manifiesto que el mayor reto no es el cambio climático sino cómo organizarnos para afrontarlo, constituyendo las *Áreas Marinas Protegidas* -tanto costeras como en Alta Mar-, gobernanzas muy necesarias y relevantes en el marco de la Agenda 2030 y de la conservación cultural de naturaleza.

ABSTRACT: The importance of *Marine Protected Areas* as a category of protected natural area, a reference for the conservation of marine biodiversity and the dynamism of the oceans so that they are clean, healthy and productive, and with sustainable use, a provider of a multitude of services, adds its prominence as a mitigating, adaptive and resilient governance to the effects of climate change on the oceans, as advocated by science, recently, pushing for the adoption of a Global Ocean Treaty. It also shows that the greatest challenge is not climate change but how to organize ourselves to face it, constituting the *Marine Protected Areas*, both coastal and high seas, much needed and relevant governorates within the framework of the 2030 Agenda and of the cultural conservation of nature.

PALABRAS CLAVE: Áreas marinas protegidas. Cambio climático. Ciencia. Gobernanzas. Agenda 2030. Costa y Alta Mar.

KEYWORDS: Marine protected areas. Climate change. Science. Governances. 2030 Agenda. Coast and High Seas.

1. INTRODUCCIÓN

Este año no se han producido cambios normativos significativos ni aumento considerable en el número de declaración de Áreas Marinas Protegidas (AMP, en adelante) en nuestro país; sin embargo, se ha considerado oportuno aportar el presente trabajo al OPAM, pues sí se han producido aportaciones en el ámbito internacional, con gran respaldo de la Ciencia, respecto al medio marino, aunque de momento programáticos, pero que repercuten muy directamente en la materia, o deberían hacerlo. Y además con una proyección grande y estratégica: la próxima década, pues es el tiempo que tiene la humanidad para poder revertir la situación de “emergencia climática” que padece. De hecho, Naciones Unidas ha proclamado el período 2021-2030 como la “Década de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible”.

De esta manera, se revisarán documentos procedentes de los foros internacionales sobre la gran importancia de los océanos en el contexto del cambio climático y, asimismo, de las AMP, como una estrategia clave en ese contexto. Por un lado, desde las instancias internacionales se ha determinado que las AMP son gobernanzas muy útiles para proteger la fauna y la flora marinas amenazadas por la acidificación del océano, las olas de calor, la sobrepesca y la contaminación, es decir, por los efectos devastadores del cambio climático que ya están aquí; de ahí la expresión, ya generalizada, de “emergencia climática”. Y, por otro lado, cabe remarcar la importancia que se

está dando a las AMP como laboratorios para las comunidades locales, “usuarios marinos”, pescadores, etc., para que *mitiguen y se adapten* a los numerosos cambios que ya se producen y se avecinan, tanto *en la costa*, asegurando los medios de subsistencia y de bienestar, de las comunidades, aportando *resiliencia*, y caracterizando las “AMP costeras”, acorde con el enfoque de la protección cultural de la naturaleza en el marco de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, al tiempo que se pretende aumentar de forma considerable el número de AMP declaradas *en Alta Mar*; en concreto el 30% para 2030, para proteger los grandes sumideros y ecosistemas que constituyen los océanos.

Y todo ello se revisa en torno a la siguiente reflexión: “El océano es una víctima muy relevante del cambio climático, pero también puede ser una importante solución”.

2. LA IMPORTANCIA DE LOS OCEANOS Y DE LAS AMP, ACRECENTADA POR EL CAMBIO CLIMÁTICO

La importancia de los océanos es incuestionable, como lo afirmará muy vehemente, Monica Verbeek, Directora Ejecutiva de Seas at Risk, ONG que lidera el llamado “Manifiesto Azul”, un *plan de rescate*, lanzado en 2020, para lograr un océano sano para 2030: “*El océano cubre el 70% de la superficie de la Tierra, mitiga el cambio climático y proporciona oxígeno; es el sistema de apoyo al planeta. Para poder realizar sus funciones vitales, el océano necesita estar sano y lleno de vida. Hacemos un llamamiento a los líderes políticos de la Unión Europea para que lo sitúen en el centro del debate político y hagan realidad la salud del océano*”.

Pero, ¿cómo proteger la salud de los océanos? En esta cuestión clave tienen, precisamente, un papel primordial las AMP, como se pone de manifiesto en los distintos foros y documentos que generan y que, *grosso modo*, se presentan seguidamente.

2.1. LA FUNCIÓN VITAL DE LOS OCEANOS

Como recoge la Agenda 2030 de Naciones Unidas, “los océanos del mundo, su temperatura, composición química, corrientes y vida son el motor de los sistemas globales que hacen que la Tierra sea un lugar habitable para los seres humanos”. Y, asimismo, como señala la Resolución 70/303, de 9 de septiembre de 2016, de Naciones Unidas -cuya denominación es muy significativa: “Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción”-, “los mares actúan como reguladores del clima, fuente de la biodiversidad marina y proveedores clave de alimentos y nutrición, energía, turismo y servicios de los ecosistemas, así como una vía fundamental de transporte y comunicación, y como motor del desarrollo económico sostenible”.

Los océanos también absorben alrededor del 30% del dióxido de carbono generado por las actividades humanas, convirtiéndose en los grandes sumideros del planeta.

Cerca de 3.200 millones de personas, es decir, aproximadamente la mitad de la población del globo, viven en las costas o a menos de 200 km del litoral. En el año 2025, se calcula que esta cifra alcanzará los 6.300 millones, es decir, el 75% de la población mundial. Entonces, los medios de sustento de más de 3.000 millones de personas dependen de la biodiversidad marina y costera. Asimismo, dadas las alteraciones que experimentan las zonas congeladas de nuestro planeta, hasta las comunidades de remotas regiones árticas pueden sufrir las consecuencias.

En definitiva, la forma en que gestionemos este recurso vital es fundamental para la humanidad.

2.2. HACIA EL CAMBIO GLOBAL (MARINO)

El concepto de cambio global, que se alude preferentemente desde el campo de las Ciencias, hace referencia al conjunto de cambios y transformaciones a gran escala, producto de las actividades antropogénicas y que afectan a nuestro planeta, y que sin duda ocupa un lugar muy destacado el cambio climático. Este concepto es muy oportuno pues presenta la magnitud del escenario al que nos encaminamos si no se actúa o, mejor dicho, *si no actuamos, y ya*.

Los últimos años se convierten sucesivamente en el año más caluroso registrado para los océanos del planeta, rompiendo un récord establecido el año anterior. Precisamente, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de Naciones Unidas, en el informe de 2018, que lleva el elocuente título: "Sobre los impactos del calentamiento global de 1,5° C por encima de los niveles preindustriales y las vías de emisión de gas de efecto invernadero relacionados, en el contexto del fortalecimiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, sostenible desarrollo y los esfuerzos para erradicar la pobreza", sostiene que un aumento de 10 centímetros en el nivel del mar, un océano Ártico sin hielo en el verano y la extinción de los arrecifes de coral se pueden evitar si se logra limitar el aumento de las temperaturas a un 1,5 °C en lugar de 2°C para 2100. Y para ello el Informe señala que se necesitarán medidas rápidas -siendo los próximos años los más importantes de nuestra historia-, sin precedentes, colectiva, en todos los aspectos de la sociedad, que traerían además beneficios claros para las personas y los ecosistemas, así como la posibilidad de una sociedad más sostenible y equitativa. Este informe hace alusión a medidas institucionales, con un claro protagonista: la sociedad.

De hecho, la Tierra podría atravesar un "punto de no retorno", alrededor de 2035, si no se actúa decididamente contra el cambio climático (FENG, VAN DER PLOEG, DIJKSTRA, 2018), donde los impactos en los océanos son ya muy elocuentes y dramáticos.

Como también recoge la Resolución 70/303, de 9 de septiembre de 2016, de Naciones Unidas, a saber: aumento de la temperatura oceánica, la acidificación de los océanos y las zonas costeras -se ha registrado un 26% de aumento en la acidificación desde el inicio de la revolución industrial-, la desoxigenación, la disminución de la cobertura del hielo polar -se ha perdido el 75% del volumen de hielo marino del Ártico desde que se comenzara a medirlo con satélites, que se ha convertido en el epicentro del cambio climático-, el aumento del nivel del mar y las masivas inundaciones, eventos masivos de blanqueamiento de corales, la erosión de las costas y los fenómenos meteorológicos extremos, y todo ello con gran repercusión en las zonas costeras, donde vive la gran mayoría de la población (DOSSIER GREENPEACE, 2019).

En el último informe especial del IPCC, sobre *el océano y la criosfera en un clima cambiante*, de 24 de septiembre de 2019, se analiza el creciente impacto del cambio climático en el océano, y destaca la necesidad de actuar con carácter urgente a fin de priorizar iniciativas oportunas, ambiciosas y coordinadas que permitan abordar cambios perdurables en los océanos y la criosfera que no tienen precedentes.

La criosfera hace referencia a las zonas congeladas del planeta con inclusión de la nieve, los glaciares, los mantos y las plataformas de hielo, los témpanos y el hielo marino, el hielo lacustre y fluvial, así como el terreno estacionalmente congelado y el permafrost. El permafrost de las regiones ártica y boreal almacena grandes cantidades de carbono, prácticamente el doble de carbono que el contenido en la atmósfera, y su deshielo podría incrementar notablemente la concentración de gases de efectos invernadero en la atmósfera. Y según el propio Informe del IPCC resulta difícil saber si ya se está produciendo una liberación neta de dióxido de carbono o metano, a causa del actual deshielo del permafrost ártico.

La última Cumbre del Clima, la COP 25, celebrada en Madrid bajo la presidencia chilena, aunque apenas ha conseguido una simbólica declaración, un acuerdo mínimo *in extremis*; por primera vez, tratándose de una decisión final de la Conferencia sobre Cambio Climático (COP), incluye una sección sobre el rol e importancia de los mares. En efecto, hace hincapié en las soluciones basadas en la naturaleza para ayudar a cumplir el objetivo del 1,5°C y en la necesidad de abordar la pérdida de biodiversidad y la lucha contra el cambio climático con un enfoque integral. En este sentido, el Acuerdo reconoce

la importancia crítica del océano como parte integral del sistema climático de la Tierra y la necesidad de garantizar la integridad de los océanos y los ecosistemas costeros en el contexto del cambio climático. De hecho, esta COP fue apodada por la presidencia chilena como la “COP azul”, y se ha dispuesto que la Convención de Clima celebrará un diálogo de los océanos con el clima, el próximo junio de 2020, en Bonn, bajo la autoridad del OSACT (Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico), y que dichos resultados se llevarán a la próxima COP26, que se desarrollará en Reino Unido, Glasgow, a finales del presente año, 2020.

Asimismo, el Informe Global de Evaluación sobre la Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos publicado por la plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de Naciones Unidas, de 2019, muestra que la pérdida global de biodiversidad está aumentando a un ritmo alarmante, y resalta el declive peligroso de la naturaleza y los ritmos acelerados de la extinción de especies.

Entre el 12 % y el 55 % de determinados grupos de vertebrados, invertebrados y vegetales están amenazados de extinción, así como el 25 % de los mamíferos marinos. Y se ha perdido ya el 20 % de los arrecifes de coral tropicales, mientras que otro 50 % corre peligro. En los últimos 150 años, el número de especies invasoras ha mostrado una clara tendencia creciente siendo una amenaza para biodiversidad autóctona. En el Mediterráneo, los macrófitos invasores (tales como angiospermas marinas y macroalgas), sirven de ejemplo para ilustrar este fenómeno. Según los datos disponibles, desde principios del siglo XX, el número de especies de macrófitos invasores casi se duplica cada 20 años. Siguiendo esta cinética, se espera que sean introducidas 80 nuevas especies en los próximos 20 años.

Y próximamente, en septiembre de 2020, en Pekín, está prevista una Cumbre mundial para acordar los nuevos objetivos del Convenio sobre Diversidad Biológica para detener la pérdida de biodiversidad y la acelerada destrucción de los ecosistemas.

El informe de 2018 de la FAO sobre el estado mundial de la pesca y la acuicultura reveló que el 93% de las poblaciones de peces están siendo explotadas en su totalidad o sobreexplotadas. El porcentaje de descartes (la devolución al mar de peces y otros organismos marinos muertos, no deseados o de tamaño no reglamentario) representa hasta un 20–60 % de las capturas totales en peso en determinadas pesquerías, y causa incontables daños a los ecosistemas marinos.

Por otra parte, la contaminación marina, que proviene en su mayor parte de fuentes terrestres, está llegando a niveles alarmantes. En España se generan

24 millones de toneladas de residuos urbanos al año y un 80% de las basuras marinas se debe a fuentes terrestres. La generación de residuos provocados por la actividad humana es uno de los efectos principales de la contaminación marina: residuos sólidos urbanos, aguas residuales, actividad industrial, agricultura intensiva en zonas costeras, etc. Y en este momento ya es dramática “la contaminación marina plástica”: por cada kilómetro cuadrado de océano se encuentra un promedio de 13.000 trozos de desechos plásticos. Los plásticos y su degradación en micro-nano plásticos en el medio marino se están convirtiendo en un gran problema para los ecosistemas y organismos marinos; se ha descubierto contaminación plástica incluso en las aguas antárticas remotas y en las fosas marinas más profundas. La Fundación Ellen MacArthur, que apuesta por la economía circular, estima que, si el ritmo de acumulación de desechos plásticos en el mar sigue este ritmo, *para 2050 habrá más plásticos que peces en los océanos del planeta*. En cualquier caso, cada año, los mares y océanos son receptores de hasta 12 millones de toneladas de basura.

También la búsqueda de petróleo y minerales en los mares más profundos está poniendo en riesgo la vida marina, afectando, como sucede con los anteriores agravios, a la salud del planeta y de forma muy directa e intensa a los diferentes pueblos y comunidades costeras. Las estrategias de protección, entre las que destacan las AMP, deben ser abordadas, por tanto, de forma multidimensional y, por ello, todas las partes necesitan de las otras, y son necesarias tanto AMP costeras como en Alta Mar, con peculiaridades propias y complementarias. En efecto, aunque en ambos casos se protegería la biodiversidad marina, *grosso modo*, por un lado, se haría hincapié en el desarrollo sostenible de las costas y, por otro lado, se cuidarían los sumideros del planeta, respectivamente.

Como señala Greenpeace (DOSSIER), “La batalla contra el cambio climático y el plástico se libra en tierra, pero hemos de proteger nuestros mares de los grandes impactos del ser humano”.

2.3. HOJA DE RUTA PARA PROTEGER A LOS MARES EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030 Y DE LA CONSERVACIÓN CULTURAL DE LA NATURALEZA

La hoja de ruta de protección marina se enmarca en el marco de la Agenda 2030, fruto de la Resolución de Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General, de 25 de septiembre de 2015, “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que puede decirse que constituye “un nuevo contrato social global” (BUYOLO GARCÍA, 2019) para que -dentro de 10 años- *vivamos dentro de los límites del planeta y sin dejar nadie atrás*. Es, por tanto, el marco idóneo para tutelar los mares, máxime con

el hándicap que tienen ahora con los efectos devastadores del cambio climático (ODS 13).

La Agenda 2030 pone en marcha una estrategia global hacia el logro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con grandes interconexiones y sinergias entre ellos, y 169 metas conexas de carácter integrado e indivisible, definidos en dicha Agenda. Los ODS conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental; y engloban cinco esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta.

Los ODS, aunque se integran en el llamado "soft law", están llamados a influir en las estrategias y acciones de Gobiernos, empresas, Tercer Sector, de todos los países, reforzando, por ejemplo, las llamadas "Metas Aichi" (6, 10 y 11, las más directamente relacionadas con el medio marino), procedentes del "Plan Estratégico de la Biodiversidad Biológica 2011-2020", que contiene 20 metas ambiciosas pero alcanzables, que se adoptó en la X Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en Nagoya (Japón, 2010). Una de ellas (la Meta 11) señala que para el año 2020, al menos el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, deben estar conservadas por medio de sistemas de áreas protegidas, conformando una *Red global de AMP*, que cabe señalar no se ha conseguido.

La Agenda 2030 reconoce y describe la preocupante situación por la que atraviesan los océanos, y expresamente el "ODS 14" (*Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*), con su amplia serie de metas, brinda una oportunidad para que la gobernanza de los océanos ocupe un primer plano en el diálogo mundial sobre el desarrollo sostenible. Y no solo es una oportunidad para que se produzca un rico intercambio de ideas, sino también para reunir a las partes interesadas en los océanos y acordar una nueva hoja de ruta encaminada a mejorar la gobernanza de los océanos en beneficio de los ecosistemas, las personas y sus medios de subsistencia. Para lograrlo, es preciso dar un nuevo significado a la ordenación de los océanos, que se apoye en la aplicación de un enfoque *ecosistémico, holístico e integrado* con respecto a la gestión de todas las actividades humanas que afectan a los océanos. Los ODS relacionan el ecosistema con el bienestar humano, pues el pleno disfrute de los derechos humanos (vida, salud, alimentación, etc.) depende de los servicios que prestan los ecosistemas. Y se recoge que para el año 2020 se "conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible" (ODS 14.5).

Esta cifra va a ser revisada al alza con el horizonte del año 2030 pues se pretende que al menos el 30% del océano tenga una protección elevada o total para 2030, como prescribe un estudio liderado por la Universidad de York (Reino Unido) para Greenpeace, conocido como *Guía 30X30 para la protección de los océanos*. El propósito es que este estudio sirva de base para que Naciones Unidas apruebe un acuerdo internacional jurídicamente vinculante para asegurar la protección de los hábitats fuera de la jurisdicción nacional, como se verá.

Además, cabe remarcar que los 17 ODS se diferencian de los *Objetivos del Desarrollo del Milenio* -también conocidos como "Objetivos del Milenio" (ODM), ocho propósitos, fijados en el año 2000, también por Naciones Unidas-, en que no sólo pretenden implicar a los Gobiernos, sino a todas las personas, lo que desde Naciones Unidas se llama "Agenda inclusiva". En este sentido, cabe destacar la importancia de la igualdad de género (ODS 5) y el papel crucial de las mujeres en la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos que entronca con el *Plan de Acción de Género* de la COP 25 para desarrollar medidas que den respuesta al efecto desigual del cambio climático en mujeres y niñas mejorando su papel como agentes del proceso. El texto recoge el "imperativo" de que la transición hacia un mundo libre de emisiones debe ser justa: "No puede haber políticas de descarbonización sin justicia climática, sin justicia entre generaciones, y sin justicia dentro de la misma generación: mujeres y niñas, trabajadores y consumidores vulnerables o personas que viven en lugares que se verán muy impactados por el calentamiento". Y asimismo cabe referirse a las vinculaciones con las comunidades locales, pueblos indígenas, jóvenes, las Universidades, las pesquerías, etc. (ODS más directamente implicados: 8, 9, 10, 11, 12 y 16).

En este sentido, cabe señalar que el ODS 14 se debería complementar con el "ODS 17" (*Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible*), o el "ODS de las redes", pues se alinea con el enfoque de gestión en común, entre todos, o *gobernanza*, al señalar que para que "una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local". Y este enfoque de alianza tiene mucha sintonía con la actual tendencia hacia la gobernanza global de las AMP, ejercida cada vez más por las esferas más locales, a instancia muchas veces de sus comunidades de usuarios, como los pescadores, que constituyen los custodios, guardianes del medio marino, a quienes se debería proteger, de acuerdo con el enfoque de la conservación cultural de la naturaleza, es decir, proteger los ecosistemas con sus custodios, pescadores y demás usuarios marinos, y por ende protegiendo *sus saberes* como gestión del territorio o el aprovechamiento del medio que propicia su propio mantenimiento (IZQUIERDO VALLINA, 2013).

Asimismo, se debería sumar la caracterización del medio marino como *un bien común* y su correspondiente gobernanza, contando con la sociedad civil (ORTIZ GARCÍA, en prensa). Esta gobernanza holística guarda total sintonía con la iniciativa de Naciones Unidas, el llamado “Pacto de los Océanos. Océanos sanos para la prosperidad” de 2012, que aludía al enfoque basado en los ecosistemas, el principio de precaución, y a los conocimientos científicos, tradicionales y autóctonos. Y también con la Resolución 71/312: “Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción”, que para apoyar al ODS 14, hace un llamamiento “a la plena participación de la sociedad civil y otros interesados pertinentes”. Reforzada por la Resolución aprobada por la Asamblea General el 9 de mayo de 2019 que respalda la Conferencia de Naciones Unidas sobre los océanos para apoyar la implementación del ODS 14, que se celebrará en Lisboa, del 2 al 6 de junio de 2020, con el significativo título: “Salvemos nuestros océanos, protejamos nuestro futuro”.

En este sentido, cabe referirse a una categoría todavía no muy conocida, como son las denominadas ICCA –por su acrónimo en inglés “Indigenous and Community Conserved Areas” (*los territorios y las áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales*)-, no recogida en nuestro Ordenamiento (ORTIZ GARCÍA, 2016). El Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) -aunque quizás no con la relevancia que debiera- acogió esta “estrategia de protección”, estableciendo que “*las Partes se comprometerán a respetar, preservar y mantener los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales a fin de lograr los objetivos del Convenio*” (art. 8 j). Las ICCA están incluidas en la matriz de áreas protegidas de la UICN como tipo D, diferenciado, pero aplicable a todas las categorías de gestión, subrayando su papel sistémico. Y este carácter *sistémico* es lo que le caracteriza, en gran medida, y le distancia del resto de áreas protegidas, que igualmente son estrategias de “*conservación in situ*” (art. 8 CDB). Asimismo, las ICCA recuerdan a una estrategia de espacios protegidos, como es la “custodia del territorio”, a saber: conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos” (art. 3, apdo. 9 de la Ley española 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, en adelante Ley biodiversidad). Y de hecho se promociona la custodia del territorio por parte de las Administraciones públicas mediante acuerdos entre las entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objeto principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad” (art. 72, Ley biodiversidad). Sin embargo, la custodia del territorio, aunque comparta algunos rasgos con las ICCA carece de su carácter holístico, sistémico. Pero, ¿todas las ICCA son necesariamente áreas protegidas? Se respondería en sentido negativo pues las ICCA constituyen un concepto holístico con el que se pueden superar las consecuencias de las

políticas de protección de espacios de alto interés natural o/y cultural, pero rodeados de entornos muy degradados. En cualquier caso, se fomenta su registro internacional como Área Protegida. Y pese a que la existencia de estas realidades podría decirse que es tan antigua y extendida como la misma civilización humana, sólo hasta poco tiempo han recibido atención formal. En este sentido, es muy oportuna la aprobación de Naciones Unidas de la *Declaración de los derechos de los campesinos y de otras personas que viven en el mundo rural*, el 17 de diciembre de 2018, que se refiere asimismo a los pescadores.

En España, tenemos un ejemplo de proyecto de ICCA y referido al medio marino. Se trata del proyecto de “Micro AMP” (MAMP) que se está impulsando desde Canarias. El proyecto plantea un modelo innovador de gestión costera, basado en AMP de pequeñas dimensiones, impulsadas por las Administraciones locales y asociaciones ciudadanas, definidas por consenso social, vigiladas por los propios usuarios y destinadas a favorecer el desarrollo económico de múltiples sectores mediante el fomento de actividades turísticas y recreativas dentro del espacio. A su vez, potencia la actividad pesquera artesanal en las áreas adyacentes, la investigación, el desarrollo de toda la comunidad local y la cultura de la gestión mediante AMP. El principal factor de innovación radica en que el modelo está diseñado para que la ciudadanía, los usuarios de la costa y los Ayuntamientos participen activamente en la gestión sostenible de los recursos marinos. Y, de hecho, como señala WWF, gracias al trabajo conjunto de la ciudadanía con todos los niveles de la Administración española (Ministerio, Gobierno de Canarias, Cabildos, centros de investigación y Ayuntamientos) se ha conseguido definir un modelo simple en el que se pueda aprovechar el mar, más y mejor, garantizando un futuro para economías tradicionales como la pesca o nuevas oportunidades para la generación de empleo en actividades de turismo activo. El proyecto “Micro Áreas” comenzó en 2008 en Montaña Amarilla (Tenerife) a iniciativa de la Asociación EcoOcéanos, con la definición de una Micro Área de consenso y desde entonces se ha trabajado en el desarrollo de una metodología que permita que cualquier región pueda contribuir a la gestión sostenible de sus espacios marinos. Esperemos que en breve el ejemplo se extienda por doquier, y sean declaradas formalmente, para su todavía mayor potenciación.

En cualquier caso, en todos estos casos se está aludiendo a la *gobernanza* que en términos generales se refiere a los medios y métodos utilizados con el fin de mejorar el rendimiento de una organización, que no tiene una definición unívoca pues depende de la idiosincrasia, contexto, sistema político de cada lugar. Sin embargo, siempre le caracteriza la manera de gobernar con *un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado*, para “lograr un desarrollo económico, social e institucional duradero”, como la define la Real Academia Española de la Lengua. Y en el mar, cada vez desde más instancias,

se reclama esa gobernanza porque el mayor reto no es el cambio climático sino *cómo* organizarnos para afrontarlo; y en ese sentido las AMP -con adecuados planes de gestión- deberían tener mucho protagonismo.

Así recientemente, enero de 2020, 102 organizaciones ambientales han establecido *una hoja de ruta*, con fechas determinadas, para abordar la situación cada vez más degradada del litoral y del océano, para asegurar su *resiliencia* ante la emergencia climática, comenzando por restaurar la biodiversidad marina, a modo de *plan de rescate*, denominado *Manifiesto Azul*, al que ya se ha aludido *supra*. Este Manifiesto señala que deben realizarse cambios tanto en la tierra como en el mar, y en concreto, y como primera medida, secunda la demanda de Greenpeace, de que al menos el 30% del océano tenga una protección elevada o total en 2030, mediante una red de AMP, que cuente "con planes de gestión a largo plazo, así como gestión planificada y sostenible para el restante 70%". El Manifiesto Azul pretende ser la respuesta Azul al Pacto Verde de la Unión Europea, para lograr la neutralidad climática en 2050.

3. LA NECESIDAD DE AMP (COSTERAS Y EN ALTA MAR) COMO GOBERNANZAS DE MITIGACIÓN, ADAPTACIÓN Y RESILIENCIA

Las AMP, además de su ya clásico -se podría decir- objetivo de protección de la biodiversidad marina, van a tener un papel muy relevante como gobernanzas de *mitigación* del cambio climático y *adaptación* a los cambios que ya está provocando, y asimismo como un poderoso *termómetro* de los avances o retrocesos en relación con el cambio climático, y por ende, como una valiosa vía de alcanzar la *resiliencia* tanto local como global, de acuerdo con la localización de las AMP -en las costas o en alta mar-, dados los importantes servicios ecosistémicos que ofrecen, y asimismo la gran rapidez con que cambian las condiciones ambientales, actualmente. En efecto, en las AMP hay más biomasa y biodiversidad, los peces tienden a crecer más, todo lo cual provoca que el ecosistema sea *más resistente* a las presiones, y aumenta la capacidad de adaptarse a los cambios que son inevitables y rápidos. Además, ayudan a proteger el almacén de carbono. Y las AMP costeras pueden coadyuvar a la *resiliencia* de las comunidades, usuarios marinos, pescadores, etc., al proporcionarles *recursos vitales básicos* y asimismo contrarrestar los efectos procedentes de los eventos meteorológicos extremos que con el cambio climático serán más habituales. En cualquier caso, cabe *adaptarse* a todos los cambios que la crisis climática va a conllevar, como, por ejemplo, la subida del nivel del mar. Y en general cabe asegurar la *resiliencia* de los océanos ante la emergencia climática.

En el espacio marino tiene realmente gran protagonismo la llamada *globalización*, dada la importancia de las comunicaciones marinas; no en vano es la vía por la que transcurre el 90% del comercio mundial, conectándose personas, mercados y medios de subsistencia (Pacto de los Océanos, Naciones Unidas, 2012).

Esa gran capacidad de interconexión junto con la producción energética, la relevancia de la pesca de altura, y actualmente la búsqueda de recursos genéticos y la emergente industria minera en los fondos marinos, junto al gran interés de las costas -con su confluencia de usos-, dado su atractivo recreativo, turístico, pesquero artesanal, energético..., hace que sea muy necesaria una gobernanza tanto de la escala local como mundial: la *glocalización*, mediante AMP costeras y en alta mar, respectivamente.

Respecto a esta última ubicación, Alta Mar, como se adelantó, ya existe un concienzudo estudio sobre el necesario aumento de las AMP, y que asimismo debería recogerse en un instrumento mundial jurídicamente vinculante, pues no es suficiente, en la actualidad, la protección que dispensa el Convenio de Derecho del mar de 1982, a la "Alta mar" en su Parte XII, a pesar de titularse "Protección y preservación del medio marino" (ARICHE, 2016). Pues los Estados al quedar fuera de su jurisdicción solo la pueden ejercer mediante los buques que lleven su bandera, y en el momento presente, Alta Mar ya no permanece lejos del alcance de la negativa influencia antrópica, procedente, fundamentalmente, de los países más ricos. En cualquier caso, Alta Mar constituye un bien común (ORTIZ GARCÍA, en prensa), y protegerlo es responsabilidad común.

Por ello Naciones Unidas ha convocado una Conferencia Intergubernamental sobre la protección de la biodiversidad más allá de la jurisdicción nacional, con la pretensión de aprobar un *tratado global de los océanos* con fuerza vinculante, que se inició en 2018 con la previsión de que finalice en 2020. Se trataría de un tratado ambicioso que protegería casi la mitad del planeta, con el Ártico, la Antártida, y las AMP como pieza destacada en las aguas internacionales.

El estudio recalca la gran riqueza y, por ende, la importancia de Alta Mar, pues a pesar de su aparente uniformidad "oculta un mundo submarino con tanta riqueza y diversidad como la costa y la de la tierra", y supone un vasto patrimonio mundial pues conforma el 61% del área del océano y el 73 % de su volumen. Y con 230 millones de km², Alta Mar es más grande que todos los continentes combinados. De esta manera, el estudio considera las AMP como una herramienta clave para reconstruir la biodiversidad oceánica, ayudar a los ecosistemas oceánicos a recuperarse y mantener los servicios ecosistémicos vitales (ODS 14 y Meta Aichi 11). La vida marina de las aguas internacionales

-sigue diciendo el estudio- “es el motor de la bomba biológica del océano: captura el carbono en la superficie y lo almacena a gran profundidad. Sin este servicio esencial, nuestra atmósfera contendría un 50% más de dióxido de carbono y la temperatura del planeta sería tan alta que se volvería inhabitable”.

Por otra parte, “el gran tamaño de alta mar y la irregularidad de las zonas de alimentación y de reproducción adecuadas fuerzan a numerosos animales marinos a viajar enormes distancias”, por lo que la manera más efectiva de protegerla es mediante la creación de una *red de santuarios marinos* completamente protegidos e interconectada mediante *corredores de migración y ecosistemas críticos*. De esta manera se pretende superar los intentos fallidos anteriores de crear una *Red Global de Áreas Marinas Protegidas*, como es sabido.

Aunque, actualmente, según estimaciones procedentes del Congreso mundial de Áreas Marinas Protegidas (Chile, 2017), alrededor del 6,35 % de los océanos está protegido, pero la tendencia global actual en la declaración de AMP evidencia una trayectoria insuficiente y a un ritmo muy lento. En efecto, de acuerdo con el Informe “Planeta Protegido”, presentado por el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación (UNEP-WCMC) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 2016, en el último decenio se han efectuado grandes progresos respecto a la protección de los océanos, pues la extensión de las AMP pasó de un poco más de 4 millones de km² en 2006 a cerca de 15 millones de km² actualmente, cubriendo el 4% de los océanos del planeta, una extensión casi equivalente al territorio de Rusia. En la actualidad existen cerca de 5.000 AMP en más de ochenta países. Y según el último informe Planeta Protegido, de 19 de noviembre de 2018, alrededor de 15% de la superficie terrestre del mundo está mejor protegida por las medidas de conservación, así como más de 7% de los océanos del mundo, lo que garantiza que el mundo está en vías de cumplir importantes metas de conservación. En concreto, en 2018, más de 20 millones de km² de la superficie terrestre y casi 27 millones de km² de áreas marinas habían sido designadas como “áreas protegidas”, lo que representa un aumento de 0,2% de las áreas terrestres y de 3,2% de las áreas marinas desde que se publicó el último informe, en 2016. Y en España alcanzaría el 11% del espacio marino declarado como AMP. Pese a este aumento total de la cobertura marina, queda aún mucho por hacer para mejorar tanto la cantidad como la calidad de las AMP, pues muchas no tienen regulación efectiva, o instrumentos de gestión, de planificación.

Por otra parte, también tienen mucho interés las *AMP costeras* y sus *redes*, máxime si se protegen junto a sus comunidades, usuarios, custodios... La Ley biodiversidad recoge la “Red de áreas marinas protegidas de España” (art. 33.1), que es creada formalmente, pero desarrollada por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre de protección del medio marino (en adelante, Ley medio marino) estableciendo sus objetivos, los espacios naturales que la conforman y los mecanismos para su designación y gestión (arts. 24 y ss.).

La red de AMP estará constituida por espacios protegidos situados en aguas marinas españolas, representativos del patrimonio natural marino nacional, con independencia de que su declaración y gestión estén amparadas por normas internacionales, comunitarias, estatales, y en su caso, autonómicas (art. 26, Ley medio marino). Asimismo, las reservas marinas reguladas en la normativa pesquera, a saber, la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado (art. 14), modificada por la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, deberán ser integradas en dicha red (art. 26.1.e). Se pretende que la “red de AMP” sea muy representativa de la biodiversidad, y para ello se aprueba el Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la red de AMP.

En la actualidad, además las AMP costeras pueden aumentar su relevancia gracias a la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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), que constituye el pilar ambiental, con sus estrategias marinas, y que se incorporó mediante la Ley medio marino. Las cinco estrategias españolas marinas han sido adoptadas mediante el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre (que se acceden mediante los enlaces recogidos en la Disposición adicional segunda).

Por su parte, las AMP se pueden ver reforzadas mediante 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 puede decirse que constituye el pilar económico de la “política marítima integrada”, y por tanto, podría considerarse el *pilar de la economía azul*, pues quiere “fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marítimos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos” (art. 1.1), en especial en lo que respecta a las regiones costeras, insulares y ultraperiféricas de la Unión, así como a los sectores marítimos, por medio de políticas coherentes en el ámbito marítimo y de la cooperación internacional pertinente” (art. 3.1). Y asimismo esta Directiva, incorporada a España mediante el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, se centra en la «ordenación del espacio marítimo», como “el proceso mediante el cual las autoridades competentes del Estado miembro analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales” (art. 3.2); constituyendo los “planes de ordenación del espacio marítimo” los instrumentos claves para llevarla a cabo. Estos planes son muy relevantes para la gobernanza marina, que deben contar con todos sus usuarios, pescadores, usuarios marinos, etc. En cualquier caso, tanto las “estrategias marinas” como los “planes de ordenación del espacio marítimo” pueden ser muy útiles como marco de planificación de las AMP

costeras, aumentando sinérgicamente sus virtualidades. En este sentido, tiene interés el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas.

4. CONCLUSIONES

La Tierra es un planeta, fundamentalmente, líquido y azul, pero, además, en el momento presente, vulnerable. Como señala el Informe IPCC de 2019 centrado en los mares, "los océanos se han calentado, su acidez ha aumentado y su productividad ha menguado. La fusión de los glaciares y los mantos de hielo provoca la subida del nivel del mar, y los fenómenos extremos costeros son cada vez más violentos". Y todavía cabe sumar la gran degradación global del medio marino dada la contaminación procedente de las costas, de los múltiples usos del mar, destacando la sobrepesca y las prácticas pesqueras destructivas, la gran extracción de hidrocarburos, el intenso tráfico marino, y la gran y variada contaminación marina.

Y en 2019, la Ciencia ha hablado mucho y claro sobre la emergencia climática del medio marino, y por ende, para la especie humana, y asimismo se ha acompañado de los mayores niveles mundiales de concienciación y movilización social jamás conocidos.

De esta manera, cada vez más el cambio climático junto con el medio marino y su protección estratégica mediante las AMP deben ser el centro de las políticas públicas y de sus gobernanzas, así como sus custodios y usuarios.

Precisamente, este año, 2020, estaba previsto celebrar en Lisboa (2 al 6 de junio) la Conferencia de Naciones Unidas sobre los océanos, como es sabido, con el revelador lema: "Salvemos nuestros océanos, protejamos nuestro futuro", pero los coanfitriones, Portugal y Kenia, están decidiendo aplazar la Conferencia a una fecha posterior, como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Y, asimismo, y seguidamente, tenía lugar, el Congreso de la UICN, del 11 al 19 de junio, en Marsella, que es el evento de conservación más grande del mundo, y que de forma coherente reúne Estados soberanos, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, que se centrará, precisamente, sobre la *biodiversidad y cambio climático*; dos materias sobre las que las AMP son decisivas, tanto las costeras como en aguas internacionales. Pero, igualmente, por la pandemia de COVID-19, la UICN y el Gobierno de Francia han decidido aplazar dicho Congreso al 7-15 de enero del 2021. En cualquier caso, cabe esperar de ambos eventos internacionales, buenas noticias para la conservación del medio marino, y por ende para la humanidad en su conjunto, como el apoyo para la aprobación del Tratado global de los océanos.

Y en este actual contexto de pandemia, que, de acuerdo con la Ciencia, puede repetirse, cabe señalar que aumenta, todavía más, si cabe, el interés por las AMP, como gran estrategia protectora de la biodiversidad, dado el importante papel que se confiere a la biodiversidad ante las zoonosis, es decir, ante enfermedades infecciosas de origen animal que, como el COVID-19, acaban afectando al ser humano. ¡Esperemos que aprendamos de esta gran lección que nos da la Naturaleza!

5. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

ARICHE, M. La Gobernanza de la Biodiversidad Marina en Zonas Fuera de la Jurisdicción Nacional: Desafíos Y Perspectivas. *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 16, 2016.

BUYOLO GARCÍA, F. ¿Qué avances relevantes se han producido en la implementación de la Agenda 2030?. Perspectivas y desafíos de la Agenda 2030: Igualdad, comunidades sostenibles e instituciones sólidas para el desarrollo, la paz y la consecución de los ODS. *Pliegos de Yuste*, n. 19, 2019, pp. 11-16.

FENG, M. P.; VAN DER PLOEG, F. EL; DIJKSTRA, H. A. Earth System Dynamics, Aengenheyster. *Syst. Dynam*, n. 9, pp. 1085-1095, Disponible en: <https://doi.org/10.5194/esd-9-1085-2018> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

GREENPEACE, *Dossier para el Tratado de los océanos y el mar de los Sargazos*, 2019. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/05/Dossier-para-medios.pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

GREENPEACE; Universidad de York; Universidad de Oxford. *Guía 30X30 para la protección de los océanos*. 2019. Disponible en: https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/30x30_Blueprint_report_Exec_ABST_RACT_spain2.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020).

IZQUIERDO VALLINA, J. *La Conservación cultural de la naturaleza*. Oviedo: KRK Ediciones, 2013.

NACIONES UNIDAS. *Pacto de los océanos, Océanos sanos para la prosperidad*. 2012. Disponible en: https://www.un.org/Depts/los/ocean_compact/SGs%20OCEAN%20C

[OMPACT%202012-SP-low%20res.pdf](#) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

ORTIZ GARCÍA, M. Las áreas conservadas por comunidades indígenas y locales (ICCA) y la conservación cultural de la naturaleza. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. IV, n. 33, enero-abril 2016, pp. 163-201.

- La "Iberia Azul" y su Gobernanza en el marco de la Ordenación Ecosistémica del Espacio Marítimo como un bien común. *Actas del XIII Coloquio Luso-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela-A Coruña de 2018*, en prensa.

Aguas estancadas

ISABEL CARO-PATÓN CARMONA

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA AGENDA PÚBLICA ESTATAL. 2.1. La nueva disposición adicional decimosexta de la Ley de Aguas y otras normas. 2.2. Creciente preocupación por Doñana y el Mar Menor. 3. EL QUINTO INFORME DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DMA. 4. JURISPRUDENCIA. 4.1. Dos sentencias relevantes del TJUE que marcan una severa distinción entre el derecho de la UE y lo meramente estatal. 4.2. La STC 87/2019 que resuelve el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. 4.3. Jurisprudencia del Tribunal Supremo. 4.3.1. Impugnación de los planes hidrológicos de demarcación de segundo ciclo. 4.3.2. Impugnación del RD 638/2016, en lo referido a la limitación de usos edificatorios en zonas inundables. 4.3.3. De nuevo ¿resulta necesario deslindar los bienes de dominio público hidráulico para poder ejercer potestades administrativas sobre los mismos? 4.3.4. Validez de una consulta popular municipal frente a la implantación de una estación depuradora.

RESUMEN: En este capítulo se da cuenta de un año marcado por la escasa actividad normativa y administrativa en materia de aguas, en el que se ha producido la enésima modificación del TRLA y se ha completado -al fin- el segundo ciclo de planificación hidrológica de demarcación, pero en el que la actividad judicial ha sido realmente remarcable (seguramente más en lo cuantitativo que en lo cualitativo), con numerosas SsTS sobre los

instrumentos de planificación hidrológica y el RD 638/2016 en relación a la ordenación de las zonas inundables.

ABSTRACT: This chapter reports on a year marked by the scarce regulatory and administrative activity in the field of water, in which the umpteenth modification of the TRLA has taken place and the second cycle of hydrological demarcation planning has been completed, but in which judicial activity has been truly remarkable (surely more in the quantitative than in the qualitative), with numerous SsTS on the instruments of hydrological planning and RD 638/2016 in relation to the planning of floodable areas.

PALABRAS CLAVE: Aguas. Directiva Marco del Agua. Dominio Público hidráulico. Planificación hidrológica. Zonas inundables.

KEYWORDS: Water. Water Framework Directive. Public water domain. Hydrological planning. Flood zones.

1. INTRODUCCIÓN

El título que hemos elegido este año para este capítulo, *Aguas estancadas*, es una forma de resumir un escenario de escasa actividad administrativa, en el que, sin embargo, hay recurrentes problemas de fondo sin resolver.

En efecto, la extrema debilidad política de 2019, con más de medio año sin gobierno, se ha traducido en que las pocas iniciativas estatales abiertas por el PSOE hayan quedado en dique seco¹. Esto no obstante, se ha aprobado la enésima reforma de la Ley de aguas y los planes hidrológicos insulares que aún faltaban.

En cuanto a la jurisprudencia de este año, lo más destacable es un aspecto meramente cuantitativo pues el Tribunal Supremo ha dictado muchas sentencias sobre los planes hidrológicos aprobados en 2016 y el régimen

¹ Estamos pensando en el *Libro verde de la gobernanza del agua en España*, el proyecto de *Real Decreto de aprobación de normas técnicas de seguridad para las grandes presas y sus embalses* o en *El Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización*. No se ha cumplido la previsión del RD 670/2013, de 6 de septiembre, de adecuación de las inscripciones del Registro de aguas a sus prescripciones para el 1 de enero de 2020.

jurídico de las zonas inundables. Esta jurisprudencia no nos ha sorprendido pues, en lo esencial, ha mantenido la tendencia complaciente con las decisiones de la Administración a que nos tiene acostumbrados. Esto dicho sin perjuicio de que haya alguna sentencia de sesgo marcadamente ambientalista, que va más allá de las exigencias legales pero que carece de repercusiones prácticas de ningún tipo. Este año la sentencia ambiental mediática ha sido la anulación del Plan Hidrológico del Tajo por no haber fijado caudales ecológicos en todas las masas de agua. De la anulación del Plan no se ha derivado que haya más caudales ecológicos ni una condena a la Administración para que los fije e implante. Es un fallo que repercutirá, en su caso, en el tercer ciclo de planificación hidrológica (2021-2017), cuyo largo proceso de elaboración se inició en octubre de 2018².

2. LA AGENDA PÚBLICA ESTATAL

2.1. LA NUEVA DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOSEXTA DE LA LEY DE AGUAS Y OTRAS NORMAS

Por Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, se ha añadido la Disposición adicional decimosexta de la ley de aguas que regula lo que se ha dado en llamar “*concesiones de agua para transición justa*”. Esta nueva figura está prevista para volúmenes de agua que queden liberados por el cierre de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear. Su peculiaridad radica en que, en el trámite de competencia de proyectos, donde se han de ponderar criterios económicos, sociales y medioambientales, los usos que vayan a tener lugar en el área geográfica donde se encontrase la instalación cerrada han de prevalecer sobre cualquier otra petición, excepto el abastecimiento a poblaciones.

El Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, regula el informe de compatibilidad de determinadas actuaciones con las estrategias marinas. El informe se emitirá, por regla general, en el trámite de consultas de las evaluaciones ambientales por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y si lo citamos en este capítulo es porque también resulta exigible a las actuaciones en aguas costeras, que son “*las aguas superficiales situadas hacia*

² Por Resolución de la Dirección General del Agua, publicada en el BOE del 19 de octubre de 2018, se abrió la consulta pública de los documentos iniciales del tercer ciclo de planificación hidrológica de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias. La segunda fase del procedimiento de elaboración de estos planes, cuya apertura estaba prevista para agosto de 2019, se ha retrasado unos meses y se ha iniciado por [Anuncio de la Dirección General del Agua](#) publicado en el BOE del 24 de enero de 2020, que contiene los Esquemas provisionales de Temáticas Importantes (EpTI).

tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales” (art. 16 bis TRLA). Cabe recordar que el estado ecológico de las masas de aguas costeras –que no forman parte del dominio público hidráulico- se protege de acuerdo con lo que determine el plan hidrológico de la demarcación hidrográfica correspondiente. Y que para este tipo de aguas, la Ley 41/2010 de estrategias marinas sólo se aplica en los aspectos de la protección o la planificación del medio marino que no se hayan contemplado en los planes hidrológicos de cuenca, por ejemplo en lo relativo a la protección de especies amenazadas marinas, el control de los vertidos, o la declaración de áreas marinas protegidas³. El entrecruzamiento de las fichas de los planes hidrológicos y de las estrategias marinas de las aguas costeras crea algo así como un “ovillo enredado”, entre otras cosas por la dificultad de conocer los objetivos⁴ y el grado de aplicación de las medidas previstas, que requieren inversiones públicas.

En 2019 se ha completado el proceso de aprobación de los planes hidrológicos de segundo ciclo (2015-2021); se ha aprobado el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares por Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero y el Plan Hidrológico de la Demarcación de Gran Canaria por Decreto 2/2019, de 21 de enero, que era el único que faltaba de los siete planes canarios (la disposición adicional novena del texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 dispone que no es de aplicación en este archipiélago; por esto no reviste la forma de Real Decreto).

Por Real Decreto 217/2019, de 29 de marzo, se dio una subvención directa para abaratar a los agricultores el sobre coste de la desalación y de la extracción de agua de pozos y de galerías para el riego agrícola en Canarias. Esta subvención da continuidad a la práctica perversa -iniciada para la

³ No obstante, la Disposición adicional quinta de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino establece una regla según la cual se aplicará “la norma de mayor protección ambiental a las aguas costeras” al decir que: “*Cuando la legislación de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y en particular la planificación hidrológica, respecto de las aguas costeras, no contemple medidas para alcanzar los objetivos ambientales establecidos en la presente ley y en sus normas de desarrollo, o bien dichas medidas sean insuficientes para alcanzar dichos objetivos, será de aplicación la presente ley y sus normas de desarrollo. Sin perjuicio de lo anterior, será de aplicación en todo caso la norma que resulte más exigente respecto de la protección ambiental de dichas aguas*”.

⁴ Los documentos de las estrategias marinas aprobados por Real Decreto 1365/2018 están publicados en la web del Ministerio y de forma incompleta. La importante base de datos del sistema de planificación hidrológica de los planes de segundo ciclo sí recoge cada masa de agua costera y cuando estén actualizados los datos que ofrece será una herramienta de transparencia administrativa fundamental para realizar el seguimiento del estado de las masas de agua. [Véase este enlace.](#)

desalación en Canarias por el PP- de otorgar beneficios a partidos políticos minoritarios cuyo voto puede resultar decisivo. En este año, por el veto de la mayoría parlamentaria al proyecto de ley de presupuestos socialista de febrero de 2019 (que condujo a las elecciones fallidas de 28 de abril) la subvención no pudo incluirse en la citada ley.

2.2. CRECIENTE PREOCUPACIÓN POR DOÑANA Y EL MAR MENOR

La situación en Doñana y en el Mar Menor parece que empieza a preocupar a una opinión pública que paulatinamente muestra una mayor concienciación ante los problemas del medio ambiente. Estos enclaves ocupan páginas enteras de la prensa nacional y local, pero normalmente las noticias publicadas, leídas en profundidad, ponen de relieve falta de gobernanza y que la solución al conflicto, que ha de ser liderada por los Organismos de cuenca, se escapa de sus medios y competencias. Una buena muestra es que se publica en el periódico de un domingo de agosto⁵, que Doñana "*se despide del gran punto negro del robo de agua con el cierre de 77 pozos*", presentando como gran éxito de la Confederación del Guadalquivir la ejecución de una sentencia de 2017 en plena campaña de riego. Cerrar 77 pozos es un indiscutible golpe de efecto en un contexto de insumisión a la legalidad, pues como es sabido este regadío, que se nutre de miles de pozos, se ha desarrollado en buena parte al margen de la planificación hidrológica y territorial. Sin embargo, no resuelve la necesidad de armonizar la conservación de espacios ambientales valiosos con una agricultura moderna de insustituible valor socioeconómico y estratégico y que sirve de motor para las poblaciones de muchos municipios.

Es un lugar común señalar que sin coordinación administrativa ni financiación pública de medidas agroambientales es imposible encontrar una respuesta sostenible. La actitud de la Comisión Europea, en gran parte reducida a tramitar denuncias por incumplimiento del derecho ambiental (y sin perjuicio de las críticas que esto nos merece), acaso debería servir de acicate a las autoridades españolas para tomar el toro por los cuernos y acudir, en lo que proceda, a las excepciones al cumplimiento de objetivos ambientales que admite el derecho europeo. A nuestro juicio, estas excepciones no son ningún fracaso, puesto que han de adoptarse en procesos transparentes y de forma concertada con los usuarios, respetando el principio de proporcionalidad y su aplicación está supeditada a que se busque la mejora gradual de los espacios.

⁵ *El País* de 3 de agosto de 2019.

3. EL QUINTO INFORME DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DMA

El 26 de febrero de 2019, la Comisión Europea ha aprobado el quinto informe de aplicación de la DMA, en el que hace una evaluación de los planes hidrológicos de segundo ciclo y de la Directiva de inundaciones, incluida la evaluación de los primeros planes de gestión de riesgo de inundación (COM (2019) 95 final). Este informe, obligatorio (arts. 18 DMA y 16 Directiva de inundaciones), va acompañado de una serie de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que ofrecen visiones generales a escala de la UE, evaluaciones individuales los Estados miembros y resúmenes de la cooperación internacional.

El quinto informe de aplicación resulta de una frialdad exasperante; supone ante todo una recopilación de datos y llama la atención la ausencia de un análisis crítico de las dificultades de aplicación de ambas directivas y de la necesidad de mejorar los instrumentos legales, de modo que éstos permitan que la gestión del agua se haga con un enfoque auténticamente integrado, en el que se tengan en cuenta no sólo la dimensión ambiental sino también la social y la económica⁶.

La Comisión detecta progresos limitados, deficiencias de aplicación, poco seguimiento, poca información e incluso que *“el camino conducente al pleno cumplimiento de los objetivos de la DMA de aquí a 2027, fecha a partir de la cual las posibilidades de disfrutar de exenciones son limitadas, se antoja en este momento muy complicado”*. Esto no obstante presenta una conclusión final positiva, consistente en la constatación de un mejor cumplimiento de las obligaciones formales al decir que: *“el conocimiento y la presentación de informes referentes a la Directiva marco sobre el agua han mejorado de forma significativa en comparación con el ciclo anterior”*. Eso sí sobre el seguimiento, nos interesa destacar que la Comisión valora negativamente que se apoye en exceso en el criterio de expertos, por su excesiva discrecionalidad y dificultad de control.

⁶En el OPAM de 2017, López Ramón daba cuenta de la Comunicación de la Comisión que abría un proceso de revisión de la ejecución en materia ambiental, titulada *Hacer efectivos los beneficios de las políticas ambientales de la UE mediante la revisión periódica de su aplicación* (COM/2016/0316 final/2), y denunciaba que no había *“el más mínimo atisbo de autocrítica: la legislación ambiental de la Unión se enfrenta exclusivamente a las deficiencias de ejecución estatales, que se manifiestan en no legislar adecuadamente, no conseguir los objetivos fijados, no realizar las infraestructuras necesarias o incluso, al parecer, en la manera en que las autoridades estatales interactúan con sus ciudadanos”* ([“Introducción: la revisión europea de la ejecución ambiental”](#)), OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 2017, pág. 18). Pues bien, nada ha cambiado en estos tres años.

En lo que respecta al cumplimiento de objetivos, la Comisión admite que, en comparación con el ciclo anterior, tan solo un limitado número de masas de agua ha mejorado su estado. Y desde este voluntarismo que alimenta el informe, se achaca esto *“a una identificación tardía de las presiones, la mayor cantidad de tiempo necesaria para diseñar políticas eficaces, la lentitud en la introducción de medidas o el tiempo de respuesta de la naturaleza antes de que las medidas surtan efecto, pero también a la introducción de normas de calidad más estrictas y a la mejora del seguimiento y la presentación de informes, que ponen de relieve que a masas de agua anteriormente calificadas como de estado «desconocido» les corresponde en realidad el estado «insatisfactorio»”*.

El informe dedica una única línea a los programas de medidas para decir que si se corrigieran las *“lagunas significativas”* que detecta en los análisis económicos se podrían estimar mejor los costes de su aplicación y facilitar las decisiones e inversiones relacionadas con el agua.

Esta falta de atención a los programas de medidas acaso pueda deberse a que es el instrumento estatal para la ejecución de los planes (no regulado por la DMA, pero tampoco por el derecho interno), pero dada su importancia, nos habría gustado un guiño a la carestía de las medidas a implantar para alcanzar los objetivos ambientales y a la problemática social que generan. Una aplicación estricta de la DMA, tal y como están concebidas las excepciones a dichos objetivos ambientales, puede determinar la limitación de derechos de uso consolidados que cuentan –o deberían contar- con la protección jurídica que el derecho europeo dispensa a la propiedad o a los derechos patrimoniales legítimos. Dado que hay que armonizar los intereses sociales y ambientales, sería bueno que la Comisión abriera los ojos a una garantía europea de indemnizabilidad de las restricciones que puedan imponerse. En nuestra opinión, sólo desde el análisis del coste sobre los usuarios de las limitaciones de los derechos de uso puede hacerse una política hidráulica que atienda a todos los intereses en juego.

Desde esta perspectiva, falta realismo al advertir cómo ha de abordarse el problema de la agricultura, que es causante de una de las presiones más significativas a las masas de agua, bien por captaciones excesivas bien por contaminación difusa (nitratos). El informe reconoce que los Estados no han llevado a cabo una evaluación ex ante del grado en que las medidas adoptadas serán suficientes para alcanzar el buen estado (lo que, en definitiva, supone plantear una duda acerca de la adecuación de las medidas). Pero, por otra parte, señala que el cumplimiento de estas medidas, antes voluntario para los agricultores que se comprometieran a utilizar buenas prácticas, será obligatorio ya que condicionará los pagos de la política agrícola común (PAC) y, en la línea crítica que estamos subrayando, la Comisión se desentiende del coste de la protección ambiental que exige, pues sugiere que sean los Estados quienes

ofrezcan apoyo adicional para llevar a cabo otras intervenciones de protección del agua a través de diversos mecanismos de carácter voluntario. La financiación de estas otras intervenciones es, en principio, nacional.

A modo de resumen y de cara a sus terceros planes hidrológicos de cuenca, la Comisión indica en este Informe que los Estados miembros "deberían":

"- continuar aumentando la implicación de las partes interesadas, con la participación activa de estas en el proceso de planificación y la integración de sus aportaciones en los planes hidrológicos de cuenca;

- identificar con claridad el camino que queda por recorrer hasta lograr el buen estado en relación con presiones y masas de agua concretas, y diseñar, financiar y ejecutar programas de medidas dirigidos a cerrar esa brecha;

- recurrir en menor medida a las exenciones a fin de garantizar el logro de los objetivos de la DMA en el plazo establecido y mejorar la transparencia en relación con las justificaciones utilizadas;

- asegurar la correcta aplicación del artículo 9 relativo a la recuperación de costes, incluido el cálculo y la internalización de los costes ambientales y en términos de recursos empleados para todas las actividades que ejerzan un efecto significativo sobre las masas de agua, así como el análisis económico que fundamente el programa de medidas".

A partir de las conclusiones que la Comisión extrae del análisis de los segundos planes hidrológicos de cuenca, se alienta particularmente a España a:

"- velar por que los siguientes planes hidrológicos de cuenca se aprueben a tiempo, respetando los requisitos de consulta pública [de todas las demarcaciones hidrográficas europeas, Canarias era la única donde no se había presentado el correspondiente plan];

- hacer un mayor uso de los caudalímetros a fin de asegurarse de que se midan y registren todas las captaciones, y que los permisos se adapten a los recursos disponibles; garantizar que los usuarios informen periódicamente a las autoridades de las cuencas hidrográficas sobre los volúmenes realmente captados, sobre todo en aquellas demarcaciones hidrográficas que presentan presiones de captación significativas;

- cerciorarse de aplicar correctamente el artículo 9 relativo a la recuperación de costes, incluido el cálculo y la internalización de los costes ambientales y de los costes de los recursos;

- asegurarse de que se especifiquen las necesidades cuantitativas y cualitativas de los hábitats y especies protegidos, y de que se traduzcan en objetivos específicos para cada zona protegida, identificando asimismo los mecanismos de seguimiento y las medidas pertinentes;

- cerciorarse de que se adopten nuevos planes de gestión de sequías".

La evaluación de los Planes de Gestión de Riesgos de Inundación es mucho más sencilla y breve. Lo que destaca el informe es que *“en torno a la mitad de las medidas están relacionadas con la prevención y la preparación, alrededor del 40% con la protección frente a los daños provocados por inundaciones y el 10% restante con la recuperación”*. Y, como es lógico, se presenta a la planificación espacial como la principal de las iniciativas no estructurales (es decir, que no requieren estructuras de ingeniería civil). Las indicaciones de la Comisión para los segundos planes de gestión del riesgo de inundación, son más breves y consisten en:

“- establecer vínculos claros entre la aplicación de medidas y el logro de objetivos, a fin de poder evaluar los progresos realizados a partir del segundo ciclo;

-identificar fuentes de financiación concretas para asegurar la aplicación de medidas”.

Las recomendaciones específicas para España son:

“- aprobar urgentemente los planes de gestión del riesgo de inundación de las islas Canarias y velar por que los siguientes planes de gestión del riesgo de inundación se aprueben a tiempo;

- explicar y documentar mejor el proceso de priorización de objetivos, por ejemplo, explicando qué instituciones y partes interesadas han participado en él y los motivos expuestos para decidir sobre el nivel de prioridad (alto o bajo) de los diferentes objetivos. Desarrollar objetivos e indicadores cuantificables para evaluar el impacto de las medidas, con objeto de contribuir al proceso de evaluación de los avances logrados;

- presentar la metodología de evaluación de las medidas en términos de costes y beneficios, así como la aplicación y los resultados de este análisis;

- tener en cuenta el cambio climático; en particular, tener en consideración este fenómeno de manera sistemática con la estrategia nacional de adaptación”

4. JURISPRUDENCIA

4.1. DOS SENTENCIAS RELEVANTES DEL TJUE QUE MARCAN UNA SEVERA DISTINCIÓN ENTRE EL DERECHO DE LA UE Y LO MERAMENTE ESTATAL

Dos sentencias de sesgos muy diferentes se han dictado por el TJUE en el ámbito que nos ocupa. La primera, que es la de 3 de octubre de 2019 (asunto C-197/18), resuelve una petición de decisión prejudicial presentada por un Juzgado austríaco en un recurso interpuesto por una Mancomunidad de

abastecimiento de agua potable, un particular y un municipio, todos ellos usuarios de aguas subterráneas que captaban con un contenido en nitratos superior a 50 mg/l. Es decir, aguas que superaban el límite fijado por el anexo I de la Directiva 1991/676 y para las que resulta obligatorio adoptar programas de acción que reduzcan el uso de nitrógeno y adoptar mecanismos de seguimiento del estado (controles periódicos).

El recurso trae causa de decisiones de inadmisión de la autoridad austriaca de las peticiones presentadas por los afectados por entender que no eran titulares de derechos subjetivos perfectos. Los demandantes, sin embargo, consideraban que debía trasladarse la doctrina del TJUE de las sentencias de 25 de julio de 2008, *Janecek* (C-237/07), y de 19 de noviembre de 2014, *ClientEarth* (C-404/13), en las que se ha reconocido, en materia de calidad del aire, que ciertas personas podían invocar –y exigir– el respeto de los valores límite desde el momento en que resultaban directamente afectadas, en particular a causa de la existencia de un peligro directo para su salud.

En primer lugar, el TJUE les reconoce legitimación vinculada al art. 9.3 del Convenio de Aarhus, pues tienen un interés que deriva de las molestias que sufren a consecuencia de la contaminación de las aguas y se les obliga a asumir los costes de la descontaminación. El TJUE parte del concepto de contaminación del art. 2, letra j), de dicha Directiva, que se define como *“la introducción de compuestos nitrogenados de origen agrario en el medio acuático, directa o indirectamente, que tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos vivos y el ecosistema acuático, causar daños a los lugares de recreo u ocasionar molestias para otras utilidades legítimas de las aguas”*. Y concluye que *“una persona física o jurídica que disponga de la facultad de extraer y de utilizar aguas subterráneas resulta directamente afectada por el hecho de que se sobrepase dicho límite o exista el riesgo de sobrepasarlo, lo que puede restringir la facultad de utilización legítima de esas aguas de que ella dispone”*. Y que *“la Directiva 91/676 pretende permitir a los particulares la utilización legítima de las aguas, lo que implica que su contenido en nitratos no debe sobrepasar los 50 mg/l.”*

Constatada la legitimación, el TJUE analiza las obligaciones que la Directiva impone a los Estados y advierte que, entre éstas, se encuentra la de adoptar las medidas adicionales o acciones reforzadas si las medidas adoptadas no son suficientes (STJUE de 21 de junio de 2018, C-543/16) y a seleccionar puntos de control adecuados que permitan vigilar estrechamente el estado de las aguas. El Tribunal añade que no hace falta que el particular pruebe la ineficacia de las medidas adoptadas cuando hay un incumplimiento objetivo de las obligaciones de la Directiva, cuando éstas resultan claras, precisas e incondicionadas.

Siendo esto así, de esta sentencia se desprende que el derecho de la UE faculta a los usuarios de agua a exigir a las autoridades que modifiquen un programa de acción existente en materia de nitratos o a que adopten las medidas adicionales o acciones reforzadas contempladas. Una acción de estas características en nuestro contencioso-administrativo no puede articularse por la vía del art. 29 LJ ya que la directiva requiere la adopción de actos de aplicación (que se apruebe un programa de medidas). El endiablado mecanismo para hacer valer este derecho sería presentar una petición de reforma del pertinente programa y después recurrir la respuesta ante la jurisdicción con una pretensión de condena: en este caso, a que la Administración adopte medidas que permitan la captación de aguas en el marco jurídico contemplado por la Directiva de Nitratos y sin perjuicio de las excepciones fijadas en los planes hidrológicos de cuenca. Es claro que en la pretensión no se puede solicitar que se reconozca el derecho a la captación de aguas con un contenido en nitratos inferior a 50mg/l.; sólo que se adopten las medidas adecuadas para el cumplimiento de las obligaciones claras, precisas e incondicionadas de la directiva.

La segunda sentencia que hemos de comentar es la de 7 de noviembre de 2019 (asuntos acumulados C-105/18 a C-113/18) y su objeto es el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica. Esta sentencia responde una cuestión prejudicial planteada a petición de UNESA y varias hidroeléctricas españolas y en la que Iberdrola se sumó a la petición desestimatoria del Estado.

Lo que se pedía al Tribunal era la declaración de que el canon hidroeléctrico creado por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética y aplicable a los aprovechamientos hidroeléctricos de las cuencas intercomunitarias (art. 112 bis TRLA) era contrario al principio de que quien contamina paga, al principio de no discriminación consagrado en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72 de normas legales para el mercado interior de la electricidad, y, en tercer lugar, con el Derecho de la competencia, y se le pregunta a este respecto si dicho canon puede considerarse una ayuda de Estado a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

No vamos a entrar aquí en la afección del canon al derecho de la competencia que se vinculaba por los recurrentes a que sólo se había fijado para las cuencas gestionadas por el Estado ni a que fuese contrario a las reglas del mercado interior de la electricidad ya que exceden el ámbito de la perspectiva de este Observatorio.

Sin embargo, sí tenemos que comentar el sorprendente fallo del TJUE al afirmar la compatibilidad del canon por el uso de las aguas de cuencas

intercomunitarias con el artículo 9 de la DMA que exige que los Estados miembros garanticen *“que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva”*.

Lo que alegaban las partes era que el canon perseguía un objetivo puramente económico ya que su finalidad era que el Estado obtuviera ingresos para hacer frente al déficit financiero del sistema eléctrico desde el momento en que, por una parte, la base imponible del canon depende del valor de la energía producida y, por otra, sólo el 2% de la recaudación se destina a las actuaciones del Organismo de cuenca, frente al 98% restante que se ingresa en el Tesoro Público y constituye un ingreso adicional del sistema eléctrico⁷.

En su sentencia, el TJUE descarta la incompatibilidad del canon con el derecho de la UE pese a que considera probado que *“no incentiva el uso eficiente del agua, ni establece mecanismos para la conservación y protección del dominio público hidráulico, y cuya cuantificación se desvincula totalmente de la capacidad de producir daños al dominio público, centrándose única y exclusivamente en la capacidad de generar ingresos de los productores de energía hidroeléctrica”*. Para el TJUE, el principio de que quien contamina paga del art. 191 TFUE sí es de aplicación al ámbito de la política del agua porque la recuperación de costes del art. 9 DMA se apoya en este principio (sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group y otros, C-534/13, EU:C:2015:140, apartado 40 y jurisprudencia citada). Sin embargo, y pese a que la DMA exige que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos, es una norma que se dirige a los Estados y les concede *“un margen de apreciación (...) en lo que se refiere a la aplicación de dicho principio de recuperación de tales costes”*. Por ello, la regla de que quien contamina-paga no puede ser invocada por los particulares para eludir una obligación nacional que es exigida por su poder público.

Esta sentencia no es nada fácil de explicar, pero lo que viene a decir el TJUE es que la DMA no agota las posibilidades de tarificación del uso del agua pues no tiene como objetivo una armonización total de la normativa de los Estados miembros en este ámbito (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Alemania, C-525/12, EU:C:2014:2202,

⁷ Tiene interés que, ante el TJUE, se declaró probado que, aunque el RD 198/2015 (que desarrolla el canon) -para adecuar su contenido a lo dictaminado por el Consejo de Estado- había exigido que lo recaudado se destinara a actuaciones de protección y mejora del dominio público hidráulico, los presupuestos generales del Estado para el año 2016 no atendieron este mandato al destinar los ingresos procedentes del canon a financiar el déficit del sistema eléctrico. Esta cuestión, al TJUE, le resulta absolutamente irrelevante.

apartado 50, y de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 34). Y por eso, no infringe el derecho europeo el que un Estado miembro imponga el pago de algún canon, cuyo importe no sea proporcional a los costes de los servicios relacionados con el agua.

Así, el TJUE concluye que el control del cumplimiento del principio de recuperación de costes ha de efectuarse evaluando las medidas adoptadas por un Estado miembro «en su conjunto» y no sólo a la luz de un determinado tributo, cuestión que como ha señalado Ortiz Calle, no parece convincente⁸. En nuestra opinión, este canon ocupa destacadamente el lugar de un tributo verdaderamente ambiental y cuya recaudación pueda servir para financiar a los Organismos de cuenca y el costoso cumplimiento de los objetivos ambientales. Por eso, entendemos que obstaculiza el principio de recuperación de costes y, con ello, que está poniendo en peligro la aplicación de la DMA. La sentencia no analiza el principio de cooperación leal del art. 4.3 del Tratado de la Unión Europea.

4.2. LA STC 87/2019 QUE RESUELVE EL RECURSO INTERPUESTO POR EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO EN RELACIÓN CON DIVERSOS PRECEPTOS DE LA LEY DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA 16/2017, DE 1 DE AGOSTO, DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En esta sentencia, el TC hace una interpretación conforme del art. 16.3 de la Ley catalana que, dentro del capítulo III dedicado a las «políticas sectoriales», establece:

«La interconexión de las redes de abastecimiento como medida que otorga seguridad al sistema de abastecimiento de agua potable solo debe hacerse en casos excepcionales, y siempre y cuando no comporte una interconexión de cuencas hídricas que pueda dar lugar a trasvases permanentes entre cuencas. Esta interconexión no debe implicar una captación de aguas que reduzca de modo importante el caudal ecológico aguas abajo del punto de captación».

El TC aplica su conocida construcción sobre la interpretación conforme de la legislación autonómica con la CE (SSTC 14/2015, FJ 5, 17/2016, FJ 4, 185/2014, FJ 7) y señala que:

“es posible también entender, sin reconstruir el precepto ni dejar de respetar su “tenor literal y contenido, que las «cuencas hídricas» a que el mismo se refiere son solamente las de competencia de la Generalitat, como

⁸ORTIZ CALLE, E., “Protección del medio ambiente y libre competencia, a propósito de las Sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 2019”, *La Ley Unión Europea*, N° 78, Febrero 2020.

sus representantes reconocen. De este modo, el precepto se acomoda al sistema constitucional de distribución de competencias (por todas, STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 15, sobre la Ley de aguas y el concepto de «cuenca hidrográfica»). En consecuencia, procede declarar que el art. 16.3 no es inconstitucional siempre que se interprete que las «cuencas hídricas» a que el mismo se refiere son solamente las cuencas intracomunitarias del art. 117 EAC». Esta interpretación conforme se traslada al fallo. Este precepto ya de por sí estaba prácticamente vacío de contenido, porque los trasvases son hoy en día excepcionales. Y, además, al no tener carácter retroactivo, no afecta a la interconexión de los dos principales ríos de las cuencas internas (Ter y Llobregat) que se agrupan en un único sistema de explotación por el plan de gestión de cuenca fluvial de Cataluña. La interpretación del TC, no obstante, si cierra cualquier discusión sobre su aplicación a la interconexión del Ebro con las cuencas internas a través del Canal del Segarra-Garrigues, que es un proyecto que está encima de la mesa hace tiempo.

4.3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Tal y como habíamos anunciado en pasadas ediciones de esta obra (como, por otra parte, resultaba fácilmente previsible) la crónica jurisprudencial en materia de aguas en este año 2019 se ha visto marcada por el maremágnun de impugnaciones judiciales derivado de la aprobación de los planes de demarcación de segundo ciclo. Agrupar sistemáticamente un conjunto tan nutrido de pronunciamientos (se acercan a los 40) no resulta una tarea sencilla ni seguramente viable en su integridad, pues la disparidad de criterios de impugnación ha sido muy significativa.

Por ello, vamos a presentar, de forma pretendidamente sintética, las principales conclusiones que se pueden destacar de estas impugnaciones, que han llevado, incluso, a la declaración de nulidad de varios de los Planes de Demarcación en su integridad. De igual manera, haremos un recorrido por las sentencias que han resuelto los distintos recursos presentados sobre el tan significado Real Decreto 638/206, de modificación del RDPH, en lo que se refiere a la gestión de riesgos de inundación. Y, por último, presentaremos desde un planteamiento crítico otros destacados pronunciamientos que el TS ha dictado, este año, sobre aspectos tan dispares (y en algún caso curiosos) dentro de la regulación material sobre el dominio público hidráulico como la viabilidad de una consulta popular para la instalación de una planta depuradora o el condicionamiento para el ejercicio de potestades en bienes pertenecientes al dominio público hidráulico no deslindados.

4.3.1. Impugnación de los planes hidrológicos de demarcación de segundo ciclo

Conviene recordar, como punto de partida antes de realizar cualquier otra consideración, la pretensión originaria de que el segundo ciclo de planificación

(2015-2021), establecido por la Directiva Marco del Agua, se debía realizar presentando el contenido normativo de los distintos planes hidrológicos bajo una sistemática y organización común a todos ellos, dotándoles así de una estructura homogénea y de fácil consulta.

No obstante –y eso es algo habitual en la praxis de nuestros reguladores– la aprobación de los planes hidrológicos correspondientes a este ciclo se hizo de forma tardía (incumpliendo los plazos de la directiva) y, además, escalonada, de tal forma que si bien en el año 2016 el Gobierno aprueba el núcleo fundamental de planes⁹; queda para los tres años siguientes la aprobación de los planes restantes correspondientes a algunas de las demarcaciones intracomunitarias¹⁰.

En consecuencia, y dados los tiempos judiciales, a lo largo de este año nos hemos encontrado con el conjunto principal de pronunciamientos respecto a las impugnaciones de los dos Reales Decretos aprobados en el año 2016, si bien ya ha acontecido alguna otra resolución respecto a la planificación de las cuencas internas catalanas (STS 2385/2019, de 16 de julio y STS 2567/2019, de 16 de julio) con escaso recorrido, pues se desestiman todas las pretensiones impugnatorias.

Por encima de cualquier otra consideración, se observa como el TS se ha mostrado mucho más estricto en lo que se refiere al cumplimiento de criterios formales (llegando a declarar la nulidad de Planes Hidrológicos completos por deficiencias procedimentales no singularmente significativas), que en la valoración de argumentos de fondo mucho más relevantes desde una perspectiva sustantiva (sigue resultando palmaria la injusticia material que supone el caso de Jánovas, que se va a perpetuar al menos una década más ante un Plan de Desarrollo sostenible todavía pendiente de ejecución). Circunstancia que no resulta de extrañar, dada la colosal deriva formalista a la que se ha

⁹Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro; y Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras, en relación con el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas

¹⁰ Real Decreto 450/2017, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña; Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears; y, finalmente, los planes hidrológicos de las siete demarcaciones canarias aprobados entre los años 2018 y 2019 por el procedimiento especial que ampara la disposición adicional novena del TRLA y la Ley de Aguas de Canarias.

dirigido un Derecho como el nuestro, caracterizado por la desbordante inflación normativa y la pluralidad ordinamental.

Tratando de sistematizar los numerosos pronunciamientos que se han producido sobre ambos textos normativos, se observan algunos motivos impugnatorios comunes, en algún caso reiterados (con similar éxito) a las impugnaciones del primer ciclo planificador. De este modo, son muchas las demandas que sustentan las pretensiones anulatorias en deficiencias sustanciales y formales del régimen de caudales ecológicos (ausencia de estudios previos e informe del Consejo de Estado, negación del proceso de concertación, carencia de proporcionalidad e igualdad de los caudales respecto a otras demarcaciones o vulneración de la normativa sobre energías renovables) o en la inevitable modificación del marco concesional (tanto a concesiones ya patrimonializadas o como a las que se hallaban en proceso de otorgamiento) contenida en el régimen transitorio de estas normas, sin prever, evidentemente, las correspondientes indemnizaciones.

Existe, no obstante, otro argumento impugnatorio que se reproduce en varias de las demandas y que presenta un inevitable rasgo de originalidad derivado de la inestabilidad política que ha gobernado estos años.

Dado que la aprobación de los Reales Decretos del año 2016 se hizo por un Gobierno que, en ese momento, se hallaba en funciones¹¹, correspondía dilucidar si la aprobación de la planificación hidrológica concordaba (y concuerda) con el estrecho margen de despacho ordinario de los asuntos públicos que habilita el artículo 21.3 de la Ley 50/1997 a un Ejecutivo que se encuentra en funciones.

A priori, se podía pensar que las previsiones contenidas en los Planes Hidrológicos suponen la concreción de la política hidráulica del Gobierno, por lo que deberían exceder, con mucho, del concepto de despacho ordinario de los asuntos. Por lo general, se ha venido entendiendo (así lo ha hecho la jurisprudencia, pero también lo dicta la más elemental lógica) que el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todas aquellas cuestiones cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno.

¹¹ Gobierno en funciones que se inició con el Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre, por el que se disolvieron el Congreso de los Diputados y el Senado y se convocaron elecciones generales, y que finalizó con la publicación del Real Decreto 417/2016, de 3 de noviembre, tras haber sido precisa una segunda convocatoria electoral mediante Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo.

No obstante, el TS, con una concepción un tanto voluntarista (lo contrario implicaría la nulidad de todos los planes aprobados y un claro incumplimiento de los mandatos comunitarios), considera que el planeamiento hidrológico responde “a una estricta previsión legal de revisión sexenal establecida al efecto y en cumplimiento y persecución de los objetivos establecidos en la normativa comunitaria e interna”, de manera que ni implica una iniciativa política del Gobierno ni supone criterios de dirección política en la materia. Bajo esta concepción que construye el TS en varios de sus pronunciamientos (STS 858/2019, de 18 de marzo y STS 1159/2019, de 2 de abril, entre otros) es la normativa aplicable, y no el Gobierno, quien orienta la política del agua, de modo que las decisiones adoptadas en la aprobación de los planes hidrológicos “no comprometen ni impiden las decisiones que en el ejercicio de sus funciones deba adoptar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones generales” (STS 858/2019).

Este razonamiento resulta abiertamente contradictorio con la naturaleza misma de los instrumentos de planificación, que tienen fuerza normativa y, en consecuencia, embridan las actuaciones futuras bajo los criterios discrecionales que estima más oportunos y pertinentes. También desconoce que los planes están sujetos a un procedimiento de elaboración por los Organismos de cuenca que se desarrolla en tres fases con tres periodos de información pública de seis meses (documentos iniciales; esquema de temas importantes; y normativa) y están sujetos a un proceso periódico de revisión sexenal, que es obligatorio. Siendo esto así la argumentación con que acompaña el TS a su decisión resulta voluntarista pues alega que un posterior Gobierno no se vería vinculado por los planes aprobados por uno anterior al tener la capacidad de derogar la norma reglamentaria o que puede producirse –como en el caso- la contingencia de que el posterior Gobierno sea “del mismo signo político que el que aprobó la norma objeto de recurso”. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, y como ya hemos señalado en otras ocasiones, el Tribunal Supremo insiste en equiparar los planes a un reglamento elaborado por el Gobierno, desconociendo que los planes se elaboran por los Organismos de cuenca y el Gobierno se limita a aprobarlos (art. 80.5 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica).

Una vez vistos estos elementos argumentativos comunes, conviene detenerse, con el mismo carácter de síntesis que guía este comentario, en los distintos pronunciamientos que han versado sobre cada uno de los Reales Decretos de aprobación de los Planes Hidrológicos, analizando, fundamentalmente, el resultado de esta fiscalización de legalidad.

- A. Sentencias referidas al Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta,

Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

En primer lugar, conviene apuntar que, salvo error u omisión por nuestra parte, han sido veintiuna las sentencias en las que el TS ha enjuiciado la legalidad del citado Real Decreto durante el año 2019.

Con carácter general, salvo dos excepciones en las que la demanda pretendía la nulidad del texto completo del Real Decreto (STS 1030/2019, de 26 de marzo y STS 1028/2019, de 22 de marzo, en la que se impugna el régimen transitorio del Real Decreto en tanto la aprobación de este afecta a procedimientos concesionales en trámite de resolución), las pretensiones impugnatorias se centraban, singularmente, en las disposiciones normativas de los planes hidrológicos concretos, lo que seguramente nos privó de una sentencia general en la que se acumulasen todos los recursos presentados contra el RD. Las impugnaciones, agrupadas por demarcación cuyo plan era objeto de impugnación, son las siguientes:

- Sobre la Demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental: las SsTS 853/2019, de 14 de marzo, 1031/2019, de 26 de marzo y 1132/2019, de 29 de marzo.
- Sobre la Demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental: STS 1132/2019, de 29 de marzo.
- Sobre la Demarcación hidrográfica del Tajo: SsTS 854 y 855/2019, de 14 de marzo, 937/2019, de 21 de marzo y 1159/2019, de 2 de abril.
- Sobre la Demarcación hidrográfica del Júcar: SsTS 857 y 858/2019, de 18 de marzo, 935/2019, de 19 de marzo, 1029/2019, de 22 de marzo y 1658/2019, de 28 de mayo.
- Sobre la Demarcación hidrográfica del Duero: STS 1132/2019, de 29 de marzo.
- Sobre la Demarcación Hidrográfica del Guadiana: SsTS 936/2019, de 19 de marzo, 1029/2019, de 26 de marzo, 1032/2019, de 29 de marzo y 1066/2019, de 1 de abril.
- Sobre la Demarcación Hidrográfica del Ebro: STS 940/2012, de 25 de marzo y STS 1136/2019, de 27 de marzo.
- Sobre la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil: STS 939/2019, de 25 de marzo y STS 1132/2019, de 29 de marzo.

El resultado de todo este compendio de pronunciamientos ha sido la declaración de nulidad de varios preceptos del Plan Hidrológico del Tajo (artículos 9.1, 10.2 y 19.1), del artículo 40 del Plan Hidrológico del Segura y de diversas previsiones normativas del Plan Hidrológico del Guadalquivir en tanto daban cobertura normativa a una actuación de dragado de profundización del canal de navegación del puerto de Sevilla en el estuario del Guadalquivir.

Quizá dentro del conjunto de pronunciamientos relativos a este segundo ciclo de planificación hidrológica, la STS 1159/2019, de 2 de abril, sea una de las sentencias que mejor condensa el actuar del TS frente a los argumentos impugnatorios presentados. Y es que el caso resultaba tremendamente palmario. Así, la demanda presentada por la representación del Gobierno de Castilla La Mancha contra el Real Decreto 1/2016 (e indirectamente también contra el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura) pretendía la nulidad del RD en diversos aspectos normativos que afectaban a tres de las demarcaciones incluidas.

En concreto, en relación al Plan Hidrológico del Tajo, la demanda argumentaba la necesidad de una adecuada fijación del régimen de caudales ecológicos (ya fuese de forma completa, ya en forma de mínimos) para distintas masas de agua, algunas de ellas, asociadas a espacios protegidos de la Red Natura 2000. Al igual que en las SsTS 854/2019 y 855/2019, de 19 de marzo, el motivo prospera y se declara la nulidad de los artículos correspondientes a los caudales ecológicos pues sólo se habían fijado estos caudales en 16 masas de agua estratégicas y no en las 309 masas de agua de la demarcación (se fijaban caudales en un 5% de las masas tipo río, aunque entre ellas se encontraba el eje del río Tajo). El TS encuentra que hay aquí un incumplimiento de la normativa de aguas, pero en concreto, un *"incumplimiento de la Instrucción de Planificación Hidrológica que, en recta aplicación del TRLA y RPH, exige que el régimen de caudales ecológicos se extienda a todas las masas de agua superficiales"*. Es decir, el TS admite que no hay ningún precepto legal que obligue a fijar y a imponer un caudal ecológico en todas las masas de agua, pero que esto resulta obligatorio porque así lo establece la Instrucción de Planificación aprobada por Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, que hace esta interpretación de la Ley de aguas.

Que esto sea así no es del todo pacífico. El caudal ecológico es una técnica o un instrumento de protección que supone que en aquellas masas en donde, tras los correspondientes usos o detracciones, no hay caudal suficiente para cumplir los objetivos ambientales, éste ha de fijarse de forma singular por el plan hidrológico. Por ejemplo, ningún sentido tiene que se fije un caudal ecológico para el río Ebro a su paso por Zaragoza ni a una rambla por la que normalmente no circula ningún caudal, por más que la rambla sea una masa de

agua. De la misma forma, puede no ser preciso fijar caudales ecológicos en masas de agua para las que se hayan establecido excepciones al cumplimiento de los objetivos ambientales e, incluso, para masas que discurran por espacios protegidos porque el caudal circulante ya resulte en sí mismo suficiente para conservar, por ejemplo, las especies piscícolas prioritarias (de hecho, un mayor caudal puede ser perjudicial para determinadas especies). La única obligación que fija la IPH es que se hagan estudios técnicos para todas las masas de agua (apartado 3.4.a). En cualquier caso, por Auto del TS de 25 de abril de 2019 (rec. núm.4351/2016) se descarta la aclaración de una de las sentencias anulatorias del Plan del Tajo, que habían solicitado los recurrentes para que el Tribunal se pronunciara sobre los caudales ecológicos exigibles dado que también se estaban anulando los que se habían aprobado.

También ha prosperado la solicitud de anulación del artículo 40 de la parte normativa del Plan hidrológico de la Demarcación del Segura. La argumentación de la demanda se fundamentaba en la vulneración que este precepto suponía del artículo 54.2 TRLA, en cuanto sometía a autorización los llamados usos privativos por disposición legal. Era evidente que dicha previsión (sustentada, es cierto, en el Real Decreto Ley 3/1986 de 30 de diciembre, sobre medidas urgentes para la ordenación de aprovechamientos hidráulicos en la cuenca del Segura) venía a establecer un régimen de autorización que claramente excedía de lo previsto en el TRLA y, a su vez, en los artículos 84 y 87 del RDPH, pues tomando en consideración dicha base normativa, la exigencia de autorización efectivamente solo queda restringida al caso de acuíferos sobreexplotados y a aprovechamientos superiores a los 7000 metros cúbicos anuales (en cuyo caso, el propietario del predio tendrá que obtener concesión) y no a cualquier supuesto de uso, como efectivamente pretendía el Plan impugnado.

El principal obstáculo jurídico, no obstante, se hallaba en la coincidencia del contenido del artículo 40 del PH del Segura con la previsión del artículo 3 del RD Ley 3/1986, en el que se establece que "Los aprovechamientos de aguas subterráneas cuyo volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos, a los que se refiere el artículo 52.2 de la Ley de Aguas, requerirán en todo caso autorización previa de la Confederación Hidrográfica del Segura". Y el obstáculo no resultaba menor ni baladí desde una perspectiva jurídica, en tanto la determinación del contenido normativo del Plan no era sino un mimetismo de dicho precepto en vigor del Real Decreto-Ley.

El TS, por tanto, no solo debe hacer un esfuerzo argumentativo para establecer la ilegalidad del precepto contenido en el Plan en relación al TRLA (algo aparentemente sencillo), sino también respecto a la inaplicación del Real Decreto-Ley (aspecto, sin duda, mucho más complejo). La solución que ofrece el TS a este complejo problema es la cesación en la producción de eficacia de

la norma de cobertura, por cuanto entiende que ya no acontecen las razones de extrema urgencia que justificaron la aprobación del Real Decreto-Ley y cuyas medidas se califican en el Preámbulo de la propia norma como "excepcionales". De igual forma (y en este caso debemos interpretar que es por aplicación del principio *lex posterioris derogat lex anterioris*, aunque formalmente el TS no lo afirme en su pronunciamiento), se concluye que la aprobación del artículo 54 del TRLA supuso la derogación material del artículo 3 del Real Decreto Ley 3/1986, lo que lleva al TS a determinar que el Plan Hidrológico del Segura carece de base legal para imponer el requisito de la autorización con carácter general e indiscriminado, declarándose, como hemos adelantado, la nulidad del artículo 40 de las disposiciones normativas del Plan.

En cualquier caso, la anulación de este artículo pone de manifiesto una de las muchas reglas incomprensibles del derecho de aguas, ya que no parece que tenga mucho sentido que la prohibición de pequeñas captaciones de aguas subterráneas pueda imponerse por la Junta de Gobierno de una Confederación cuando se apruebe un plan de actuaciones para un acuífero sobreexplotado sobre la base del art. 56 TRLA y que sin embargo, esta misma prohibición no pueda imponerse singularmente por un plan hidrológico de una cuenca deficitaria, apoyándose en un Real Decreto-Ley formalmente vigente.

También en relación con las aguas subterráneas, esta sentencia valida la declaración que hace el plan de que determinados acuíferos están en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo (art. 50) pese a que, de acuerdo con el art. 56 TRLA, la declaración de que una masa de agua está en riesgo corresponde a la Junta de Gobierno. Cabe recordar que la declaración de que un acuífero "*está en riesgo de no alcanzar objetivos ambientales*" (antes de la Ley 11/2012, se trataba de acuíferos "sobreexplotados") es equívoca pues normalmente se trata de acuíferos que están en mal estado cuantitativo o químico y no "en riesgo".

B. Sentencias referidas al Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras, en relación con el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas.

En segundo lugar, corresponde analizar el conjunto de sentencias en las que se enjuicia la legalidad del Real Decreto 11/2016 como instrumento normativo de aprobación de diversos planes hidrológicos. Y si bien la cantidad de pronunciamientos resulta considerablemente menor respecto al RD 1/2016 (son once las sentencias referenciadas), la relevancia fáctica que han tenido

dichos pronunciamientos sobre el panorama planificador en materia hídrica ha sido, de forma paradójica, significativamente mayor.

De nuevo, listando los pronunciamientos sobre la base del plan de la demarcación hidrográfica afectada, se pueden observar las siguientes sentencias:

- Sobre la demarcación hidrográfica de las Cuentas Mediterráneas Andaluzas: SsTS 941/2019, de 25 de marzo; 950/2019, de 25 de marzo; 1219/2019, de 11 de abril; 1228/2019, de 11 de abril; 1655/2019, de 21 de mayo; 2321/2019, de 4 de julio; 2452/2019, de 5 de julio; 2453/2019, de 10 de julio y 2465/2019, de 5 de julio.
- Sobre la demarcación hidrográfica del Guadalete y Barbate: STS 2315/2019, de 4 de julio y STS 2452/2019, de 5 de julio.
- Sobre la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa: STS 938/2019, de 21 de marzo.

Pues bien, con la única salvedad del Plan de la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa (en cuyo fallo el TS desestima los motivos impugnatorios de la demanda, sustentados en la falta de equilibrio de los usos del agua para producción hidroeléctrica y en el régimen de caudales ecológicos previsto, que según la parte actora había obviado toda clase de concertación), los dos restantes planes impugnados -Cuentas Mediterráneas Andaluzas y Guadalete y Barbate- son declarados nulos de pleno derecho en su integridad. Y lo son como consecuencia de un vicio formal en la tramitación de los mismos, derivado de una previsión autonómica que incide, de una forma un tanto indirecta, en el procedimiento de aprobación de los planes hidrológicos.

En efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, deberá solicitarse informe preceptivo del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales que se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía siempre que las mismas pudieran afectar al ejercicio de las competencias propias de la administración local. Considera el TS (frente a la oposición de la propia Administración autonómica codemandada) que el contenido de los planes hidrológicos incide en las competencias propias de la Administración local, aunque esta carezca de competencia alguna para la aprobación de dichos planes.

Es más, y aunque el TS no incide en ello a la hora de conformar la fundamentación del fallo, resulta trascendente recordar que, a pesar de lo significativa que resulta la participación de la Administración autonómica en el procedimiento de aprobación de un plan hidrológico (y, más aún, en un plan de

naturaleza intracomunitaria), dicha aprobación no se produce por un órgano de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino que corresponde a la Administración estatal. Y aún así, la ley andaluza no incurre, con su exigencia procedimental de informe, en una extralimitación competencial, pues la participación autonómica requerida en el precepto no se materializa en la aprobación de los planes, sino en su *elaboración*, coincidiendo, en este sentido, con el término que utiliza el artículo 41.1 del TRLA para definir la competencia de las administraciones hidráulicas en dicho procedimiento.

Por todo ello, y dado el carácter preceptivo que la normativa autonómica atribuye al informe, el TS declara nulo el RD 11/2016 en lo que se refiere a los planes hidrológicos de las demarcaciones andaluzas impugnadas. Declaración de nulidad que se extiende a otras normas vinculadas a dichos planes, como las Órdenes de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía por las que se disponía la publicación de sus disposiciones normativas o, más significativamente, al Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, en relación con el Plan de Gestión de Riesgo de Inundación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, afectado por el mismo defecto procedimental.

4.3.2. Impugnación del RD 638/2016, en lo referido a la limitación de usos edificatorios en zonas inundables

En la edición anterior de este Observatorio ya dimos cuenta de la STS 3353/2018, de 3 de octubre, que resolvía la pretensión de nulidad de los preceptos del RD 638/2016 referidos a uno de los pilares objetivos del reglamento, la regulación de los caudales ecológicos.

Durante este año 2019 se han sustanciado, no obstante, los que con toda probabilidad sean los recursos más relevantes en lo que se refiere a esta norma de reforma del RDPH, ya que incidían en su aspecto normativo primordial –y, por ende, más problemático–, la limitación de usos en zonas inundables. Y es que no cabe duda que la adecuada gestión del riesgo de inundación resulta inviable sin que se produzca una incidencia, siquiera indirecta, en relación a las competencias autonómicas en materia urbanística y territorial.

Esta problemática, como sabemos, ya ha sido profusamente tratada -con resultados algo desiguales, por cierto-, tanto por el Tribunal Constitucional (baste citar las SsTC 227/1988 y 149/1991 en lo que atañe a las zonas de servidumbre reguladas en las leyes de Aguas y Costas, respectivamente), como por el TS, especialmente en la STS 142/2012, de 20 de enero, que, como vimos en su momento, enjuiciaba la legalidad del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación y la clara incidencia que varios de sus preceptos representaban sobre la ordenación urbanística y territorial.

Los hasta ocho pronunciamientos publicados este año sobre la materia¹² han producido igual resultado desestimatorio, nada ciertamente imprevisible a tenor de las circunstancias que los precedían. En lo que podemos llamar "síndrome de la cola", todos los recursos se resuelven de forma igual al primero: es decir, es igual el trabajo –mejor o peor- desarrollado por los respectivos abogados. Una vez desestimado un recurso, se desestiman todos los que van detrás con idéntica argumentación.

En cualquier caso, la imposición de limitaciones al derecho de propiedad en terrenos colindantes al dominio público es una técnica normativa común y perfectamente asentada en nuestro Ordenamiento desde el punto de vista del sistema de reparto constitucional. Es cierto que los terrenos inundables no necesariamente tienen que coincidir con las zonas de servidumbre o policía (aunque una de las previsiones controvertidas era, precisamente, la ampliación de esta última hasta la zona de flujo preferente). En todo caso, es interpretación pacíficamente aceptada que las previsiones de limitación de usos contenidas en el TRLA y en el RDPH no obedecen únicamente a la protección del bien demanial. Bajo ese mismo contexto, las limitaciones incorporadas en el RD 638/2016 no sólo gozaban de cobertura en la propia normativa de aguas, sino también en las competencias que ostenta el Estado en materia de protección del medio ambiente y seguridad pública (artículos 149.1.23ª y 29ª de la Constitución). La colisión con el ordenamiento urbanístico y territorial no es sino una consecuencia inevitable del carácter omnicomprendivo de estas materias. Pero el condicionamiento a la calificación urbanística o incluso a la clasificación del suelo no resulta en ningún modo inadecuado a nuestro sistema de reparto competencial. De hecho, la propia normativa estatal en materia de suelo reserva la situación básica de suelo rural a los terrenos sometidos a riesgos naturales, como también hacen las leyes urbanísticas autonómicas en relación a la clasificación de dichos terrenos como suelo no urbanizable.

Más peculiar resulta la argumentación, reproducida en varias de las demandas presentadas, que cuestiona la validez de que para la determinación de la zona inundable se utilice el periodo de retorno de 500 años. Se llega incluso a afirmar que dicha previsión carece de base en la Directiva 2007/60/CE (recordemos que el Real Decreto 638/2016 vino a completar la incorporación de la Directiva que ya había hecho, parcialmente, el Real Decreto 903/2010). Se defiende, de esta manera, que las medidas concretas para evitar los riesgos de inundabilidad han de quedar al arbitrio de los entes locales sobre la base del principio de subsidiariedad, dado que la crecida de retorno es muy incierta y que el margen de error, siempre superior a la de 100 años, es variable por cuencas según la disponibilidad de datos locales, el clima o la calibración o no

¹² SsTS 1750, 1751, 1752 y 1753/2019, de 3 de junio; STS 1765/2019, de 6 de junio; SsTS 1767 y 1768/2019, de 10 de junio y STS 3200/2019, de 10 de octubre

de los modelos matemáticos empleados. Hecho que no resulta del todo incierto, como tampoco lo es la calamitosa situación urbanística en la que se hallaban – y se hallan- las zonas inundables como consecuencia de la excesiva confianza que depositaba el Legislador en el planificador urbanístico antes de la existencia del Sistema Nacional de Cartografía de las zonas inundables y de las actuales previsiones normativas de la legislación de suelo y de gestión de riesgo de inundación.

Felizmente, el TS desestima esta argumentación, pues si bien el periodo de retorno de 500 años no se recoge, de forma expresa y literal, de la mencionada Directiva 2007/60/CE; ésta sí que lo posibilita dentro del escenario de baja probabilidad de inundación o de eventos extremos previsto en el artículo 6, hasta el punto de que la opción elegida por el Legislador estatal no es la más alta en los países de la Unión Europea, sino que en la mayoría de ellos se utiliza el periodo de hasta 1000 años.

4.3.3. De nuevo ¿resulta necesario deslindar los bienes de dominio público hidráulico para poder ejercer potestades administrativas sobre los mismos?

Ya fue objeto de análisis, en la edición anterior de este observatorio, la doctrina jurisprudencial emanada de la fundamental STS 814/2018, de 21 de mayo, en la que se concluía que, en los supuestos de bienes cuya naturaleza de dominio público hidráulico venía establecida "ex lege" en una norma (en ese supuesto, y por lo que nos interesa, en el artículo 2 del TRLA), no resultaba preciso proceder al deslinde del mismo para el ejercicio por la Administración de las potestades administrativas relativas a la utilización de dicho dominio público hidráulico y su protección.

A lo largo de este año 2019 se han reiterado los supuestos, habiendo el TS mantenido y reafirmado su doctrina en, al menos, cinco nuevos pronunciamientos (SsTs 3063 y 3064/2019, de 30 de septiembre, STS 3251/2019, de 15 de octubre, y SsTS 3254 y 3319/2019, de 17 de octubre).

Más allá de los comentarios críticos que ya realizábamos en la pasada edición y a los que, por supuesto, nos remitimos, llama poderosamente la atención un supuesto que acontece en los antecedentes fácticos de la STS 3064/2019. Y es que, en ese caso, las parcelas objeto de litigio resultaban de posesión comunal por el Ayuntamiento (así figuraban en las Notas simples informativas emitidas por el Registro de Propiedad) y, además, estaban catastradas como pertenecientes al Ayuntamiento con la naturaleza de bien comunal, gozando, por ende, de la consideración de bienes de titularidad municipal.

Pues bien, la afirmación que realiza el TS en el FJ 1º de la referida sentencia no puede resultar más desconcertante, pues (y transcribimos literalmente) llega a concluir que “su carácter comunal no puede desvirtuar su eventual naturaleza de dominio público hidráulico, establecida "ex lege" por el art. 2 del TRLA, ni afectar a las funciones que el art. 17 del mismo Texto atribuye al Estado, y, singularmente, a las facultades de control y administración que sobre dicho demanio -y para su protección- tienen, atribuidas, entre otras, los Organismos de Cuenca”. Tal afirmación fácilmente puede interpretarse como el reconocimiento de la posibilidad de que resulte admisible la naturaleza jurídica dual de un bien como demanial y comunal al mismo tiempo, en un supuesto en el que, además, la titularidad pertenece a dos Administraciones distintas (estatal y municipal). Conclusión que, aun enmascarada en el aparente carácter *obiter dicta* del razonamiento (pues en el resto de pronunciamientos que conforman la línea jurisprudencial se alcanza la misma resultante sin que aconteciese tal contradictoria situación), resulta difícil de asimilar, pues de ella deriva la posible titularidad compartida de los bienes demaniales y, más extrañamente, que resulte factible la atribución de dos regímenes jurídicos claramente diferenciados (y, en cierta manera, incompatibles) en lo que se refiere a la protección y gestión de los bienes. Una paradoja que, evidentemente, no se encuentra resuelta en nuestro Ordenamiento jurídico y que difícilmente puede resultar admisible bajo la categorización clásica de los bienes que conforman el patrimonio de las Administraciones públicas.

4.3.4. Validez de una consulta popular municipal frente a la implantación de una estación depuradora

Por último, vamos a analizar un caso que no deja de ser una curiosidad en un año de pronunciamientos tan relevantes, en lo sustantivo, respecto de la regulación del régimen jurídico del dominio público hidráulico. Se trata de la STS 3898/2019, de 3 de diciembre, en la que se enjuicia la validez de una consulta popular planteada por un pequeño municipio balear frente a la aprobación del proyecto de una nueva estación depuradora de aguas residuales, que debía situarse en los confines del término municipal.

Los antecedentes resultan interesantes para entender el contexto en el que se pretendía que se produjera la consulta. En el año 2009 y mediante Ley 26/2009, de 23 de diciembre, el Estado declara de interés general el proyecto de la nueva estación depuradora de aguas residuales, colectores y sistema de vertido de Can Picafort, en el término municipal de Santa Margalida (Mallorca).

Transcurrido un tiempo -en el año 2017- y ante la proximidad de la aprobación y ejecución del proyecto, el Pleno del Ayuntamiento de Santa Margalida acuerda por unanimidad "solicitar a través del Gobierno de la Islas Baleares, autorización del Gobierno del Estado para que el Ayuntamiento de

Santa Margalida celebrara una consulta Popular sometiendo la siguiente pregunta: *¿Apoya que el Ayuntamiento se oponga por todas las vías legales a su alcance, incluida la vía Jurisdiccional, a la aprobación del proyecto de nueva estación depuradora de aguas residuales en Can Picafort y su emisario submarino que vierte en la bahía de Alcúdia delante de la playa de Son Bauló?*". Consulta popular que el Consejo de Ministros acordó no autorizar en el año 2018, siendo este acuerdo el que se recurre en sede contenciosa.

Como sabemos, el artículo 71 de la LBRL permite someter a consulta popular determinados asuntos siempre que, de conformidad con una doctrina jurisprudencial perfectamente asentada (SsTS de 17 de febrero de 2000, de 15 de noviembre de 2012 y de 29 de noviembre de 2016), concurren los siguientes cuatro requisitos:

- a) Que el objeto de la consulta sea un asunto de la competencia propia municipal.
- b) Que el objeto de la consulta sea un asunto de carácter local.
- c) Que se trate de temas de especial relevancia para los intereses de los vecinos.
- d) Que no se trate de asuntos relativos a la Hacienda Local.

Es evidente que la implantación de una infraestructura hidráulica de interés general excede de las competencias propias de un municipio. Por ello, el Ayuntamiento recurrente pretende que se entienda que el objeto directo de la pregunta era conocer si los vecinos estaban de acuerdo en destinar importantes recursos económicos del "ajustado presupuesto local" a iniciar acciones judiciales contra la aprobación del proyecto; admitiendo, como mera hipótesis, que la finalidad de la pregunta se extendía indirectamente a la instalación de la nueva estación depuradora.

Bajo esta argumentación, es evidente que el Ayuntamiento había dirigido el objeto de la consulta a cuestiones de coste económico derivadas de la iniciación de un complejo proceso judicial, aunque resultaba obvio que esa no era la verdadera finalidad, como demuestra el hecho de que finalmente se impugnó el Acuerdo denegatorio de la consulta ante el propio TS (sospechamos que aquí sin consulta popular previa). Esta argumentación, sin embargo, le sirve al propio TS –en una verdadera mascarada de intenciones- para desestimar la demanda, afirmando que tal finalidad suponía un claro incumplimiento de uno de los requisitos que determina el artículo 71 de la LBRL, esto es, que el asunto de la consulta se hallaba proscrito en tanto afectaba a la Hacienda Local.

Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

SUMARIO: 1. LA COP 25 Y LOS BOSQUES. 2. LA UE, MOTOR DE UNA MAYOR AMBICIÓN. EL PACTO VERDE EUROPEO (EU GREEN DEAL). 3. LA GESTIÓN FORESTAL CLAVE EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, LOS GIF Y ANTÍDOTO CONTRA LA DESPOBLACIÓN. 4. ESTRATEGIAS Y NORMATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE POLÍTICA FORESTAL EN 2019. 5. LA PAC 2021-2027. LA ARQUITECTURA VERDE. 5.1. Un nuevo modelo de aplicación para la PAC orientado a la obtención de resultados. Los objetivos de la nueva PAC. 5.2. Plan estratégico de la PAC. 5.3. Pilar I (Pagos básicos y eco-esquemas). 5.3.1. Las bases: la nueva condicionalidad. 5.3.2. Los nuevos "eco-esquemas". 5.4. Pilar II. Desarrollo rural: Aspectos relativos al medio ambiente y el clima. 5.5. Momento en el que estamos. 5.6. Medidas específicas para introducir en el plan estratégico español referidas al sector forestal. 6. RECAPITULACIÓN Y UNAS ÚLTIMAS PRECISIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Los terrenos forestales desempeñan un papel principal ante los desafíos del Cambio Climático (constituyen el principal sumidero de carbono gestionable por la humanidad), así como para el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales. Desde este presupuesto, en el presente trabajo se analizan las posibilidades que presenta el Pacto Verde Europeo y la Nueva PAC 2021-2027 para movilizar el enorme potencial

de los montes como escudo en la lucha contra el cambio climático y como motor de impulso económico en las zonas rurales, siendo más que nunca ahora necesario que estén necesariamente presentes en los programas de reconstrucción tras el COVID-19.

ABSTRACT: Forest lands play a leading role in the face of the challenges of Climate Change (they constitute the main carbon sink manageable by humanity), as well as for the development of economic activity and employment in rural areas. From this starting point, this work analyzes the possibilities presented by the European Green Pact and the New CAP 2021-2027 to mobilize the enormous potential of the forests as a shield in the fight against climate change and as an engine of economic push momentum in rural areas, being more than ever now necessary to be necessarily present in the reconstruction programs after COVID-19.

PALABRAS CLAVE: Cambio Climático, gestión forestal sostenible, Sector UTCUTS, Desarrollo rural, Economía baja en carbono.

KEYWORDS: Climate change, Sustainable forest management; Sector LULUCF; Rural Development, Low carbon Economy.

1. LA COP 25 Y LOS BOSQUES

El CO₂ es el principal agente responsable del calentamiento global del planeta, y los bosques juegan un papel clave en esta evolución pues constituyen el único sumidero de carbono gestionable. El importante papel de los está muy presente desde el año 2015 en la Agenda 2030 (ODS 15) y en la COP 21. La COP21, que terminó con la adopción del Acuerdo de París en el que establece el marco global de lucha contra el cambio climático a partir de 2020 por primera vez la multifuncionalidad de los bosques en la lucha contra el cambio climático ha sido formalmente reconocida (el sector forestal es el único sector expresamente mencionado en la COP 21, art. 5). Su capacidad para reducir las emisiones de CO₂ es sólo uno de los magníficos servicios que estos trabajadores incansables prestan a la sociedad a cambio de un poco de atención y cuidado. Entre esos servicios se encuentra también de forma muy destacada la regulación del recurso hídrico. Un gran paso habida cuenta que el Protocolo de Kioto no fue tan propicio para los bosques, asignando un discreto y limitado papel a los mismos, que se circunscribía en compensar emisiones a través de los sumideros forestales nacionales, que la UE restringe al 2% sobre las emisiones totales del

año base y a desarrollar proyectos MDL forestales-hasta un máximo del 1% de la emisión total del año base, mientras los MDL no forestales podían alcanzar el 20%- solo de forestación y reforestación.

El principal papel de los bosques ha quedado también patente en la COP 25, celebrada en Madrid bajo presidencia de Chile del 2 al 15 de diciembre de 2019. En la cumbre del clima de Madrid no se logró un acuerdo para cerrar el "Libro de Reglas"¹ del Acuerdo de París con la regulación de los mercados de carbono (previstos en el artículo 6 del Acuerdo de París) y ordenar el comercio de los derechos de emisión en un sistema único para todo el mundo², y se ha pospuesto para la próxima conferencia (COP 26), que se celebrará en Glasgow en noviembre de 2020. En dicha conferencia también se tendrá que abordar la organización "oficial" del proceso de revisión al alza de las

¹ Dicho artículo 6 se arrastraba desde la anterior conferencia mundial del clima (COP 24) celebrada en 2018 en Katowice (Polonia), en donde se estableció el libro de reglas del Acuerdo de París. El desarrollo los mercados de carbono como mecanismos de intercambio de derechos de emisiones, que permiten a países y empresas compensar los gases de efecto invernadero que emiten, ya se atascó hace un año en la COP 24 y se ha vuelto a atascar en la COP25.

² La futura regulación de los mercados de carbono se ha pospuesto para la próxima Conferencia, ya que no se han logrado salvar los dos escollos principales: uno, el referido a la doble contabilidad, y, otro, el relativo a la transición de los remanentes de derechos de emisiones que algunos Estados conservan del Protocolo de Kioto y que pretenden transferir al nuevo contexto del Acuerdo de París. La Unión Europea había aceptado abrir un plazo para reconocer los bonos antiguos hasta 2023, pero Brasil ha insistido en que se alargue ese periodo transitorio al menos hasta 2025. En este ámbito han de situarse los mercados internacionales que existen en torno al carbono forestal, y como se articulan a través del mecanismo REDD+ en los países en desarrollo. El Banco Mundial apoya el desarrollo de los mercados de carbono forestal y la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas por medio del pilotaje de Programas de Reducción de Emisiones jurisdiccionales. El hecho de que se permita poder utilizar créditos de emisiones que se hayan generado desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto puede ser muy disfuncional porque el mercado de derechos de emisiones se pueda ver inundado de ese tipo de créditos que no están sometidos a controles estrictos y que pueden dar lugar a una doble o triple contabilidad contraria a la deseable contabilidad robusta y respetuosa de la integridad ambiental que es la que tiene que propiciar unos mercados de carbono globales para la consecución de los objetivos de la COP 21. De otra forma se correría el riesgo de establecer unos mercados de carbono que en realidad no conduzcan a la reducción de emisiones, especialmente si se permite la incorporación de una avalancha de bonos de emisiones y el conteo doble de reducciones; por un lado, se contabiliza el país que vende y por otro el país que compra. mercados internacionales que existen en torno al carbono forestal, y como se articulan a través del mecanismo REDD+ en los países en desarrollo". El Banco Mundial se apoya el desarrollo de los mercados de carbono forestal y la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas por medio del pilotaje de Programas de Reducción de Emisiones REDD+ y el sector UTCUTS.

contribuciones determinadas a nivel nacional de los países o NDC en línea con el Acuerdo de París para reducir las emisiones contaminantes. En la COP 25 se logró un consenso para aprobar un documento final denominado “Chile-Madrid. Tiempo de Actuar”, establece que los países deberán presentar en 2020 unos compromisos más ambiciosos de reducción de emisiones (en las Contribuciones Nacionales o NDC) para hacer frente a la emergencia climática³, constituyendo el conocimiento científico el eje principal que debe orientar las decisiones climáticas de los países para aumentar su ambición. En este documento final “Chile-Madrid. Tiempo de Actuar” se ha reforzado el papel de “la biodiversidad, los océanos, el suelo”⁴. El texto reconoce la importancia de los océanos en la regulación del clima y como respuesta a los informes especiales del IPCC publicados durante 2019, la Convención de Clima celebrará un diálogo de océanos y otro sobre usos del suelo una sesión de junio de 2020.

³ En la COP 25 se ha conseguido que [84 países se comprometan a presentar planes más duros en 2020, como ha pedido la ONU](#). Dentro de ese compromiso están Alemania, Francia, España y el Reino Unido. El problema es los que no están: EE UU, China, la India y Rusia (que juntos suman alrededor del 55% de las emisiones mundiales de efecto invernadero), países que no han dado señales durante esta cita de querer ser más ambiciosos. Todos los firmantes del Acuerdo de París deben presentar planes de recorte de emisiones que, juntos, deben conseguir que el calentamiento global se quede dentro de unos límites manejables. Pero la suma de los planes no es suficiente. La ONU ha advertido de que se deben multiplicar por cinco los esfuerzos globales previstos si se quiere que el incremento de la temperatura se quede por debajo de 1,5 grados respecto a los niveles preindustriales. Y por tres si se aspira a que ese incremento esté por debajo de los 2 grados (la otra meta que se establece en el Acuerdo de París). Los planes (que se conocen por las siglas en inglés NDC) que tienen ahora los países llevarán al menos a 3,2 grados de incremento, calcula la ONU. El año próximo en Glasgow (Reino Unido) se tendrá que organizar todo proceso de revisión del alza de las contribuciones nacionales o NDC de los países firmantes de la COP 21 aunque esto no impide que los países puedan comunicar por adelantado sus nuevos compromisos más ambiciosos. La posibilidad de que los países puedan comunicar por adelantado cómo están incrementando su ambición en sus respectivas NDC al esfuerzo global frente a la crisis climática “genera presión no solo a quien está dispuesto a aumentar esfuerzos, sino también a quien está “disimulando” y no quiere hacerlo.

⁴ Dentro de los sectores de acción en este documento se ha identificado, en lo que aquí interesa: “OCÉANOS Y USOS DEL SUELO. Como respuesta a los informes especiales del IPCC publicados durante 2019, la Convención de Clima celebrará un diálogo de océanos y otro sobre usos del suelo una sesión de junio de 2020. El texto subraya también el papel de las soluciones basadas en la naturaleza para ayudar a cumplir el objetivo del 1,5°C y la necesidad de abordar la pérdida de biodiversidad y la lucha contra el cambio climático con un enfoque integral”.

2. LA UE, MOTOR DE UNA MAYOR AMBICIÓN. EL PACTO VERDE EUROPEO (EU GREEN DEAL)

Según el informe de la [Agencia Europea de Medio Ambiente](#) titulado "[El medio ambiente europeo: estado y perspectivas 2020: conocimiento para la transición hacia una Europa sostenible](#)", alerta de que el estado del medio ambiente en Europa a nivel global ha empeorado desde el último informe en 2015. Si bien Europa ha realizado importantes avances en la eficiencia de los recursos y en la economía circular, las tendencias ponen de manifiesto una ralentización de los progresos en ámbitos como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, las emisiones industriales, la generación de residuos, la mejora de la eficiencia energética y la cuota de las energías renovables. De cara al futuro, el ritmo actual de progreso no será suficiente para alcanzar los objetivos de 2030 y 2050 en materia de clima y energía. La protección y conservación de la biodiversidad y la naturaleza europeas sigue siendo la mayor área de actividad de la UE con resultados más desalentadores en relación a los progresos que deberían haberse alcanzado.

Con estos datos el Parlamento Europeo declaró la emergencia climática en noviembre de 2019, determinando que la UE debe garantizar que todas sus propuestas se alinean con el objetivo de limitar el calentamiento a 1,5°C. Por ello se señala que la UE debe reducir sus emisiones al 55% en 2030⁵ para lograr la neutralidad en 2050.

⁵ Según consta en el Resumen de las políticas y medidas nacionales notificadas sobre la mitigación del cambio climático en Europa en 2019 de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (Eionet), que presenta una visión general de la información sobre las políticas y medidas nacionales para la mitigación del cambio climático, comunicada en 2019 por los Estados miembros a la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) en virtud del [Reglamento 525/2013, de 21 de mayo de 2013, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación, a nivel nacional o de la Unión, de otra información relevante para el cambio climático](#), los Estados miembros de la UE habían reducido sus emisiones en más de un 22 % con respecto a los niveles de 1990. Según sus propias previsiones, los Estados miembros esperan que las políticas y medidas actuales puedan dar lugar a una reducción del 30 % de aquí a 2030, en comparación con 1990, mientras que las políticas y medidas adicionales previstas podrían dar lugar a una reducción del 36 % de aquí a 2030. No se alcanzaría aún el objetivo de la UE previsto mediante el [European Green Deal \(Pacto Verde Europeo\)](#) que quiere alcanzar una reducción de emisiones del 40% de aquí al 2030, ni mucho menos al nuevo objetivo de llegar a una [reducción del 55% anunciado por la nueva presidenta de la Comisión Ursula Von der Leyen durante la COP25](#).

En cuanto a España, y según el informe del MITECO "[Perfil Ambiental de España 2018](#)", en 2017 se emitieron en España 340,2 millones de toneladas de CO₂ equivalentes, lo que supuso un incremento de las emisiones totales del 4,2 % en relación con las de 2016. Esta subida ha tenido su origen principalmente en las escasas precipitaciones del año, que ha

En esta línea, en plena celebración de la COP 25, el día 11 de diciembre de 2019 la Comisión Europea ha activado un paquete de medidas para afrontar la emergencia climática a través de su Nuevo Pacto Verde (Green New Deal). Pacto Verde aborda una decena de áreas, que abarcan desde la neutralidad climática –cero emisiones en 2050– a la sostenibilidad de la Política Agrícola Común (Estrategia “De la Granja a la Mesa”) o la dotación de fondos millonarios para sufragar la transición energética⁶. La neutralidad climática, según el borrador de los textos de la Comisión, se perseguirá mediante la

sido especialmente seco (segundo más seco desde 1965), lo que ha dado lugar a una reducción de la electricidad de origen hidráulico (su producción disminuyó un 49%) y a una mayor demanda de combustibles fósiles en el mix energético (centrales de carbón y ciclos combinados) y, por tanto, un aumento de emisiones de CO₂.

En el balance global de emisiones, la participación de los principales sectores, por orden de magnitud de su contribución, ha sido la siguiente: transporte (26 % del total y un incremento del 3,1 % respecto al año anterior), generación de electricidad (20 % y un incremento del 16,9 % respecto a 2016), actividades industriales (19 % y un incremento del 7,1 % respecto al año 2016) y la agricultura (12 % y un incremento del 3,1 % respecto al año anterior). Como viene siendo habitual, más del 80 % de los GEI fueron CO₂, seguido del metano (aportación del 12 %).

España generó en 2017 el 7,9 % de las emisiones totales de la Unión Europea, siendo el sexto país con más emisiones por detrás de Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Polonia. Estos seis países en conjunto emitieron casi el 70 % de todas las emisiones de la UE.

Para poder alcanzar los objetivos de descarbonización quedan pendientes de aprobación importantes iniciativas políticas y legislativas. Se trata de las “piedras angulares” para alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el futuro [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima](#) y la [Estrategia de Transición Justa](#).

El [anteproyecto de Ley Cambio Climático y Transición Energética](#) contempla en su artículo 3 alcanzar una reducción en 2030 de al menos un 20 % en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del conjunto de la economía española respecto a las de 1990, y de un 90 % en 2050. Además, en ese mismo año, el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable. El retraso en estas decisiones aumenta exponencialmente los efectos derivados del cambio climático.

⁶ El pilar financiero del Pacto Verde lo constituye el Plan Europeo de Inversiones Sostenibles para ayudar a aquellas regiones que por su tradición industrial o energética tengan más dificultades para la transición ecológica, como Castilla y León, Aragón o Asturias. Cumplir las metas actuales requerirá al menos 260.000 millones de euros adicionales al año. El objetivo del Plan de Inversiones es que el sector público lidere la financiación de la transición ecológica, pero que el privado termine aportando el grueso de los fondos.

La UE también aspira a convertir al Banco Europeo de Inversiones (BEI) en un Banco Climático, que permita desbloquear un billón de euros de inversión durante la próxima década y dejará de financiar proyectos relacionados con las energías fósiles en 2021.

Del mismo modo, la Coalición de Ministros de Finanzas por la Acción Climática, formada por 51 países -entre ellos España- firmaba el Plan de Acción de Santiago, por el que se comprometen a introducir el cambio climático en sus políticas económicas y financieras hacia un crecimiento bajo o nulo en emisiones.

aprobación de una norma climática en la primavera de 2020 que convertirá en legalmente vinculante el objetivo de cero emisiones en 2050.

El plan quiere dejar atrás un patrón de crecimiento económico considerado insostenible y caduco. Para ello, junto a la drástica reducción de emisiones contaminantes, contempla medidas para favorecer las energías renovables, el coche eléctrico y el reciclaje, la mejora de la calidad del aire y del agua, la lucha contra la deforestación, la renovación de edificios poco eficientes o la disminución del uso de fertilizantes y pesticidas químicos.

En concreto, el Pacto Verde Europeo prevé, en el gran apartado de "Acción por el Clima: Descarbonización de la economía", la adopción de medidas legislativas que incluyen:

- La revisión del [régimen de comercio de derechos de emisión de la UE \(RCDE\)](#).
- Determinar objetivos nacionales de emisiones en los sectores que no entran en el ámbito de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE. Estos sectores, en particular el transporte, la construcción, la agricultura, la industria no relacionada con el RCDE y la gestión de los residuos, representan casi un 60% del total de las emisiones de la UE⁷.
- Integración del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en los esfuerzos de reducción de las emisiones (regulado en el Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS).
- Legislación sobre energías renovables, eficiencia energética y gobernanza de la Unión de la Energía.

⁷ Según consta en el Resumen de las políticas y medidas nacionales notificadas sobre la mitigación del cambio climático en Europa en 2019 de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (Eionet), más del 10 % de las políticas puestas en marcha por los estados miembros son relativas a políticas agrícolas que tienen efectos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, rara vez se cuantifican (el 18 % de las medidas de mitigación que afectan al sector agrícola tienen al menos una estimación cuantitativa de los ahorros de emisiones previstos). En 2019, los Estados miembros notificaron 212 políticas agrícolas con efectos sobre las emisiones de GEI. La mayoría (hasta un 72 %) se ejecutaron en respuesta a la [Política Agrícola Común de la UE](#). Los objetivos más comunicados son la reducción del uso de fertilizantes y estiércol en las tierras de cultivo (38% de todas las políticas y medidas agrícolas) y la mejora de los sistemas de gestión de los residuos animales (30% de todas las políticas y medidas agrícolas).

El próximo seminario 'ThinkForest' se celebrará en Bruselas el 18 de marzo, y debatirá sobre el futuro más inmediato de las políticas forestales europeas. El encuentro, promovido por el Instituto Forestal Europeo (EFI), abordará el significado del 'Green Deal' para la política forestal europea y las mejoras en la coordinación de las políticas, en esta materia, de los integrantes de la UE. En el evento se presentará el reciente estudio de EFI From Science to Policy, la Política Forestal Europea después de 2020. El seminario está presidido por el presidente de ThinkForest, Janez Potočnik.

En el contexto de Cambio Climático en el que se vive urge la instauración de una Política Forestal Común que asegure la gestión forestal sostenible necesaria para alcanzar el objetivo de neutralidad climática recogido en el Pacto Verde. Con la reforestación de millones de árboles, que puede ser un eslogan político con mucha fuerza, no se consigue nada sin una Política Forestal Común que respalde las necesidades de los distintos propietarios forestales. No se alcanzará la neutralidad de carbono en Europa sin asegurar la gestión y conservación de los montes presentes y futuros, para lograr así, alcanzar los objetivos de absorción de CO₂. En este sentido, una de las acciones que se debería de abordar urgentemente es la modificación el actual sistema de comercio de derechos de carbono (EU ETS), para que repercuta realmente en mejoras de la gestión forestal. En el actual Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS no se hace referencia alguna a la posibilidad de aumentar la capacidad de absorción de los bosques mediante nuevas actividades de gestión forestal (como se ha probado científicamente en diversos trabajos y proyectos, como el Proyecto LIFE FOREST CO₂, la actuación selvícola o gestión forestal conlleva con respecto a la ausencia de gestión un mayor aumento de almacén de CO₂, la llamada selvicultura del carbono). Ha de ponerse en valor el papel fundamental que los bosques y sus productos van a jugar en la lucha contra el cambio climático.

3. LA GESTIÓN FORESTAL CLAVE EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO, LOS GIF Y ANTÍDOTO CONTRA LA DESPOBLACIÓN

España después de Suecia y Finlandia es el tercer Estado que más superficie forestal arbolada tiene en la Unión Europea. En los últimos cien años, y muy especialmente, en los últimos 20 años, se ha producido un muy importante aumento de superficie forestal en España, debido a la sustitución de cultivos excedentarios por explotaciones forestales en aplicación de la PAC, así como el abandono de tierras agrarias, que ha llevado a una regeneración natural del monte, que ha sorprendido a los propios ingenieros de montes. España es el

país europeo en el que más se incrementa la superficie forestal arbolada cada año.

Teniendo en cuenta esta circunstancia tiene mucha relevancia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha 00131/2019, de 12 de abril de 2019, que tiene como objeto determinar si un terreno poblado con pies de algunos ejemplares arbóreos que se han expandido a modo de cubierta vegetal por la falta de roturación de la tierra tiene la calificación como monte o como terreno agrícola. Se trata, en concreto, de una finca que "ha sido trabajada desde hace más de 30 años, sin haber transcurrido nunca un periodo superior a una década entre una labranza y la siguiente". Pero al ser tierras poco productivas requieren de periodos de descanso más prolongados, habiéndose sembrado en los últimos años praderas artificiales que necesitan permanecer intactas durante 4-6 años. En ese lapso, la parcela es invadida por vegetación espontánea, como encinas. Ante ello el Tribunal considera que las pruebas aportadas por la Administración no permiten corroborar que dicho lapso supere el límite temporal de 10 años previsto en la norma y determina que, si bien se aprecian cambios en el SIGPAC, ello puede deberse a que el propietario pasa largos periodos sin arar, pero no en intervalos superiores a 10 años.

La norma aplicable en este caso es la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha que regula el concepto de monte en su artículo 3.1, en el que establece una serie de exclusiones en su aplicación en el apartado 2. En concreto, la definición de monte engloba "los terrenos de carácter agrícola con abandono de dicha actividad durante 10 años consecutivos, siempre que hayan sido poblados por vegetación forestal y sean susceptibles de uso o destino forestal".

Paradójicamente, las zonas más afectadas por la despoblación son precisamente las que tienen una mayor riqueza forestal. Un país como España, en la que los espacios forestales cubren el 55% del territorio, la movilización de los recursos forestales permitiría dinamizar la actividad económica en el medio rural. Porque los montes además de su principal papel en la lucha contra el cambio climático, desde la mitigación y adaptación (en especial CO₂, sumideros permanentes en los bosques, sumideros temporales en productos forestales de larga duración, sustitución de emisiones de CO₂ vinculadas a las energías fósiles o materias primas minerales por uso de materias primas vegetales) ofrecen co-beneficios ambientales y sociales; también son un antídoto contra la despoblación. Para abordar el reto de la despoblación es fundamental poner en marcha una adecuada política forestal que ayude a crear puestos de trabajo en zonas rurales y a fijar población. No existe otra actividad con un grado de solapamiento territorial tan estrecho como la forestal. De ahí que se pueda afirmar el alto componente de cohesión territorial que tiene la actividad forestal.

Esta idea se quiere dejar patente con la celebración del Día Internacional de los Bosques, que se celebra en Orea y Orihuela del Tremedal los días 20, 21 y 22 de marzo bajo el lema "Bosques vivos, pueblos con futuro", con ello se señala la relación directa entre la gestión forestal y el desarrollo rural, entre el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y el mantenimiento de la población en el medio rural.

La existencia de una actividad económica sostenible asociada al aprovechamiento y utilización de los recursos forestales permitirá que la población pueda mantenerse en estas zonas haciendo viable su desarrollo, y convirtiendo a sus gentes en principales valedores del territorio. El sector forestal español dispone de suficiente materia prima para satisfacer las cada vez más exigentes demandas sociales sin poner en riesgo la sostenibilidad de los sistemas forestales ni comprometer sus otros usos y funciones. Por ello, crear políticas activas que incentiven su aprovechamiento racional constituye la primera solución a los retos planteados en muchas de las áreas rurales españolas, entre los que se encuentran la despoblación y la lucha contra el cambio climático.

Al mismo tiempo, será la mejor medida preventiva para aminorar la incidencia de incendios forestales (téngase en cuenta que hasta la fecha el montante mayor en materia de incendios forestales se destinan a la extinción y no a la prevención⁸), que cada vez con mayor frecuencia se convierten en grandes incendios forestales (GIF), y fuera de temporada, como los ocurridos a principios de marzo de 2019 en Asturias, País Vasco y Cantabria siendo calificados como 'situación desesperada'⁹. El cambio climático se nota ya en los

⁸ Ha de revertirse la tendencia que hasta ahora se mantiene de que casi todos los fondos destinados a la lucha contra el fuego los absorben los medios de extinción mientras que el gasto en prevención es residual". El reparto de la inversión debería ser un 30 % para extinción y un 70 % para prevención y no, como se ha hecho hasta ahora, enfocado hacia la gestión de desastres, porque esa estrategia no sólo ha impedido soluciones basadas en la prevención sino la creación de un mayor número de empleos verdes de calidad en entornos rurales. La mejor vacuna para los montes es la gestión forestal. Aprovechar sus recursos, apostar por la biomasa, clarearlos, dejar que el combustible sea el pasto de los herbívoros y no la comida del fuego.

⁹ Con fecha del 1 de septiembre 2019 se han producido 9.115 incendios en España; 6.000 son conatos y el resto, 3.115 incendios, son mayores de 1 hectárea. Es un 1 % menos de incendios que la media del decenio 2009-2018, en la que se produjeron 9.216 incendios a fecha 1 de septiembre.

Sin embargo, ha aumentado la superficie quemada. Han ardido 72.668 hectáreas forestales en este año, frente a las 71.200 de media en el decenio señalado. Y es en la superficie forestal arbolada donde los datos de 2019 son claramente peores que la media del decenio 2009-2018. En este año, hasta el 1 de septiembre, han ardido 23.609 ha arboladas, un 5 % más que en el decenio anterior.

Se ha producido 13 grandes incendios en 2019 que han quemado 27.807 ha, lo que supone el 38% de toda la superficie quemada. El cambio climático que agrava la situación, dada

bosques. Un incremento medio de las temperaturas y sequías más prolongadas provocan menor humedad en la vegetación lo cual, unido a otros vectores como la despoblación y el abandono de los bosques, puede ser un caldo de cultivo para incendios de mayor tamaño (GIF). Este aumento de la sequedad de la vegetación puede traer, entre otras consecuencias, que aumente la duración de la campaña de lucha contra incendios forestales.

El 21 de noviembre de 2019 el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) aprobó las «Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España». En este documento se establece un diagnóstico compartido del problema, marca los principios que rigen las distintas organizaciones en la lucha contra los incendios, señala unos objetivos y marca unas líneas de acción prioritarias para lograrlos. Se trata de orientaciones, no son obligaciones, pero la justificación de su necesidad, recogida en la introducción del documento, es una declaración de principios de cómo se entiende la lucha contra los incendios forestales en España.

Dada la importancia que en la actualidad presentan los incendios forestales se reproducen a continuación las principales conclusiones que plantea este documento:

- *“Los incendios forestales son un problema transversal que requiere ser abordado desde una visión multisectorial”. Esta visión obliga, por tanto, a un esfuerzo de coordinación de políticas públicas y de actores que intervienen en su solución.*

- *“El fuego ha estado históricamente presente en muchos de nuestros ecosistemas” de forma natural y antrópica, modificando el territorio, “con impactos recurrentes sobre paisajes naturales y culturales”. La consecuencia de esta afirmación es que “la exclusión del fuego no es realista” y conviene considerarlo como “un elemento más a gestionar en el territorio, de forma planificada y consensuada, y determinando dónde, cuándo y cómo puede estar presente, así como cuál es su finalidad”. Dicho de otra forma, la sociedad debe “aprender a convivir con el fuego e integrar la cultura de riesgo de incendio”.*

- *Los incendios forestales, “por su recurrencia o por su extensión”, son uno de “los principales factores de degradación de los ecosistemas”. El valor de estos ecosistemas como fuente de “recursos, servicios ambientales y sustento de actividades económicas”, fundamentales en las políticas internacionales sobre “el sector forestal, la bioeconomía o el cambio climático, demanda una visión coordinada para su conservación”.*

- *“Los nuevos escenarios ligados al Cambio Global conllevarán un incremento del riesgo y de la intensidad de los incendios”. Predice el*

la expansión forestal relacionada con el abandono rural, que aumenta la carga de combustible.

documento la "ocurrencia de multiemergencias", con el riesgo que esto supone para la seguridad ciudadana "convirtiéndose en siniestros cada vez más complejos, peligrosos y difíciles de gestionar".

- "El fenómeno del despoblamiento, íntimamente unido al abandono de usos tradicionales del territorio y la falta de aprovechamientos forestales, da lugar a una transformación del paisaje que, en muchas ocasiones, origina estructuras forestales más susceptibles a la propagación de incendios donde se reducen las oportunidades de extinción".

- "En la defensa contra incendios es preciso trabajar con anticipación" ante los nuevos escenarios que puede provocar un "clima cambiante", y teniendo en cuenta que se producen en "un territorio forestal en permanente transformación ecológica y social". La gestión de los incendios debe tener también "previsión de nuevos desarrollos de conocimiento y tecnológicos".

- "Es fundamental reducir la amenaza que suponen los incendios para la sociedad, tanto para las personas como para bienes e infraestructuras". El incremento de las zonas de interfaz urbano-forestal, y el aumento de afluencia de público "con fines recreativos", facilita que se produzcan situaciones de "grave riesgo" en los incendios forestales. Esta situación "exige desarrollar medidas que refuercen la seguridad de residentes y usuarios, evitando la ocurrencia y mitigando sus efectos".

- Es necesario "capitalizar el conocimiento" y la experiencia adquirida por las distintas administraciones públicas "y coordinar adecuadamente las acciones futuras, para mejorar el logro de los objetivos y hacerlo de forma eficiente, en colaboración con los grupos de investigación".

- "Las inversiones públicas destinadas a la defensa contra incendios forestales son elevadas». Sin embargo, según el documento, «persisten desequilibrios entre las destinadas a prevención y extinción, lo que limita severamente su eficacia». Aboga el documento por «trabajar para alcanzar la máxima rentabilidad en términos de eficacia y eficiencia, sustituyendo la visión compartimentada de prevención-extinción, por una gestión integral del territorio. Además, las inversiones en restauración de incendios deben buscar la creación de territorios más resistentes y resilientes a los incendios".

En definitiva. los bosques españoles se plantean desde su multifuncionalidad como un medio para poder abordar los actuales retos sociales, ambientales y económicos, pero para que su aportación pueda ser efectiva es necesario realizar en ellos una gestión activa. El actual estado de abandono del monte, condicionado principalmente por la escasa rentabilidad de la gestión forestal y por la falta de políticas específicas de fomento de los montes, es el principal problema de fondo para poder movilizar sus recursos de manera eficiente, eficaz y respetuosa con el medio y la principal causa de que un incendio forestal se convierta en GIF.

La importancia que tienen hoy en día los montes por su multifuncionalidad no tiene su correlación en las iniciativas estratégicas y normativas de las Comunidades Autónomas a lo largo de 2019.

4. ESTRATEGIAS Y NORMATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE POLÍTICA FORESTAL EN 2019

Ha de destacarse la Comunidad Autónoma de *Castilla-La Mancha*, que en 2019 ha realizado una apuesta por la gestión forestal sostenible con el impulso a nuevos planes de ordenación forestal, la certificación de algunos montes y la búsqueda de sinergias y puentes de comunicación y marketing entre la actividad forestal, los productos naturales que genera y la sociedad que los consume. Ha apostado por la gestión forestal como instrumento clave en la lucha contra el cambio climático con la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha.

En 2019 *Navarra* ha aprobado la Agenda Forestal de Navarra para el periodo 2019-2023. Navarra destaca porque un 60% de los bosques navarros¹⁰ están certificados en gestión forestal sostenible lo que implica que todos aquellos productos procedentes de los mismos tienen garantía de sostenibilidad, lo que, además de su relevancia medioambiental se convierte en una herramienta de mercado de primer orden que debe ser aprovechada al máximo.

El fomento y promoción de los productos procedentes de los montes es uno de los aspectos contemplados en la Agenda Forestal de Navarra 2019-23. Este documento actualiza la estrategia de la política forestal en la Comunidad Foral y sus instrumentos de planificación. La Agenda Forestal es un documento de trabajo que incluye 5 ejes, 31 programas, 86 objetivos y 23 medidas que deben ser trabajadas por todos los agentes con el objetivo final de mejorar y fortalecer el sector forestal. El nuevo plan sustituye al aprobado hace más de 20 años. Los cinco ejes en los que se estructura la nueva agenda son: gobernanza forestal, cambio climático y riesgos naturales, fomento del sector forestal, conservación de la biodiversidad, e innovación y conocimiento. A su vez, en cada uno de estos ejes están incluidos programas y objetivos Concretos sobre los que trabajar en los próximos cinco años.

El sector forestal, éste supone en Navarra unos 5.000 puestos de trabajo muchos de ellos ligados a las zonas rurales por lo que la nueva agenda adquiere también relevancia en las políticas ligadas a evitar el despoblamiento en el

¹⁰ En el resto de España la media de montes certificados es del 12%. Otro dato de comparación, los bosques con certificación en Francia representan el 30%.

medio rural, así como hacer frente a las consecuencias del cambio climático. Ha de señalarse de Navarra destaca en la producción y uso de biomasa como fuente energética.

En lo que se refiere a *Galicia*, ha de destacarse la Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que entró en vigor el 1 de enero del 2019, que establece una serie de modificaciones en el medio rural en cuestiones como distancias del arbolado, plantaciones de eucaliptos o gestión de los montes vecinales quemados. Ha supuesto que en 2019 se haya iniciado la elaboración de Planes de Ordenación de Recursos Forestales en cada uno de los 19 distritos forestales de la comunidad.

Pero, sobre todo, destacamos la creación de la figura del silvicultor activo y un registro voluntario de los mismos. A ese registro podrán acceder los silvicultores que cumplan los siguientes requisitos: que los terrenos propios o gestionados por el silvicultor dispongan de un instrumento de ordenación o gestión forestal aprobado o estén adheridos a referentes de buenas prácticas y modelos silvícolas o de gestión forestal orientativos, que dispongan de certificación forestal por alguno de los sistemas reconocidos, que puedan justificar la propiedad o la disponibilidad de los terrenos y que acrediten que realizan una actividad económica ligada a la explotación del monte.

La puesta en marcha de la figura del silvicultor activo es una reivindicación constante del sector forestal en España y en Portugal, con el objetivo de que la Administración preste mayores apoyos e incentivos fiscales a los silvicultores activos y sobre todo, puedan beneficiarse en mayor medida de la PAC.

Por último, ha de mencionarse que en enero de 2020 el Gobierno andaluz ha comenzado a renovar su Plan Forestal con el que se activará la denominada 'Revolución verde', una ambiciosa propuesta de la Junta para afrontar los grandes retos ambientales que tiene por delante Andalucía, especialmente la lucha contra el cambio climático. La nueva planificación forestal se ha trazado como meta la siembra de cerca de dos millones de árboles y plantas en esta legislatura, además de movilizar una inversión de hasta 2.000 millones de euros hasta 2030, con una media anual de 200 millones de euros en políticas forestales. Este Plan Forestal que tendrá un periodo de ejecución de diez años. El plan actuará en 4,5 millones de hectáreas forestales, cerca de la mitad del territorio andaluz. Con este plan se persigue poner en valor la rentabilidad social y económica que supone la conservación de los montes y los múltiples beneficios que aporta a las áreas rurales con predominio forestal y como una herramienta para poner freno a la despoblación rural. En este sentido, la Junta pretende promover políticas que incentiven la colaboración del tejido

empresarial forestal andaluz, para lo que se contará con la estrategia forestal de la UE y la programación de los fondos comunitarios para el periodo 2020-2026.

Para todas estas medidas y para la puesta en valor de los montes en el sentido expuesto en este trabajo pueden ser un potente catalizador la nueva PAC 2021-2027.

5. LA PAC 2021-2027. LA ARQUITECTURA VERDE

Se denomina <<la arquitectura verde de la PAC>> al conjunto de medidas relacionadas con el clima y el medio ambiente, conforma a partir de los siguientes conceptos: condicionalidad, los eco-esquemas (Pilar I) o las intervenciones agroambientales y climáticas del Pilar II.

La futura PAC aporta como novedad al medio ambiente y al clima:

- Un enfoque específico y basado en las necesidades reales para alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos a través de toda la política agraria común (PAC) en coherencia con otras políticas de la Unión Europea (UE).
- Tres de los nueve objetivos de la PAC van a abarcar el medio ambiente y el clima.
- Examen de necesidades, orientación y seguimiento de los resultados para cubrir los dos «pilares» de la PAC (pagos directos a los agricultores y ayuda al desarrollo rural) en un único plan por Estado miembro, a fin de lograr una mayor coherencia.
- Nuevo vínculo con la legislación de la UE en materia de medio ambiente y clima.

Para la PAC post 2020 se ha aprobado con fecha de 1 de junio de 2018 la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que regirá para el periodo 2021-2027.

La propuesta abarca tres Reglamentos:

- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de

Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (en lo sucesivo: «Reglamento sobre el plan estratégico de la PAC»).

- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (en lo sucesivo: Reglamento horizontal de la PAC).
- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica los Reglamentos (UE) números 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión, y 229/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las islas menores del mar Egeo (en lo sucesivo: Reglamento de modificación).

Estos Reglamentos combinados adaptan la PAC, adecuando sus objetivos a las prioridades de la Comisión Juncker y a los ODS, al tiempo que simplifican la aplicación de la política. La PAC estará más adaptada a las circunstancias locales merced a la supresión de la condición de subvencionabilidad que se aplica a escala de la UE para poder optar a las ayudas. Los Estados miembros podrán determinar la mayoría de las condiciones de subvencionabilidad a escala nacional para adecuarlas a sus circunstancias específicas. Al mismo tiempo, la carga administrativa derivada de los controles se reducirá mediante la limitación del vínculo directo entre las condiciones de subvencionabilidad establecidas para toda la UE y los beneficiarios finales.

5.1. UN NUEVO MODELO DE APLICACIÓN PARA LA PAC ORIENTADO A LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS. LOS OBJETIVOS DE LA NUEVA PAC

La propuesta de reforma de la Política Agrícola Común (PAC), de junio de 2018, de la Comisión Europea, conserva los elementos esenciales de la PAC

actual y, al mismo tiempo, introduce un cambio profundo en la manera en la que deben diseñarse sus instrumentos, pues pasa de ser una política basada en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas, a una política orientada a la consecución de resultados concretos, vinculados a la consecución los siguientes objetivos generales:

- a) El fomento de un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria;
- b) La intensificación del cuidado del medio ambiente y la acción por el clima, contribuyendo a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE;
- c) El fortalecimiento del tejido socio – económico de las zonas rurales.

Estos objetivos generales se desglosan a su vez en nueve objetivos específicos basado en los tres pilares de la sostenibilidad:

- 1) Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria;
- 2) Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización;
- 3) Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor;
- 4) Contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible;
- 5) Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire;
- 6) Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes;
- 7) Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales;
- 8) Promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluyendo la bioeconomía y la silvicultura sostenible;
- 9) Mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular en relación con unos productos

alimenticios seguros, nutritivos y sostenibles, así como en lo relativo al despilfarro de alimentos y el bienestar de los animales.

Estos objetivos se complementan con un objetivo transversal común de modernizar el sector agrario a través del fomento y la puesta en común del conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas agrícolas y rurales, promoviendo su adopción.

Como se ha visto, una mejor protección del medio ambiente y del clima será una parte esencial de la actividad de la nueva PAC. Tres de los nueve «objetivos específicos» de la política tratarán sobre el medio ambiente y el clima, a saber:

- Contribuir a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible,
- Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire,
- Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes.

5.2. PLAN ESTRATÉGICO DE LA PAC

Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un «plan estratégico de la PAC», en el que analizará la situación en su territorio en términos de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO), así como sus necesidades conexas, respecto a tales objetivos. En dicho plan estratégico, se fijarán metas cuantificadas en relación con los objetivos y se diseñarán «intervenciones» (a nivel nacional o regional) para alcanzarlas, basándose en un menú a escala de la UE. La Comisión aprobará el plan cuando esté conforme con su calidad. Se hará un seguimiento del progreso anual de las metas y se ajustará el plan en caso necesario. Este enfoque general se aplicará por primera vez a ambos pilares de la PAC juntos: el modelo de programación pasa a cubrir no sólo las intervenciones del desarrollo rural (el segundo pilar de la PAC) como en la actualidad (los mecanismos actuales del segundo pilar de la PAC no son completamente idénticos al enfoque que aquí se expone, pero tienen muchos elementos en común), sino también los pagos directos (parte del primer pilar de la PAC), los cuales representan la mayor parte del presupuesto de la PAC.

En su plan, cada Estado miembro tendrá que mostrar cómo, al perseguir los objetivos de la PAC, contribuirá también a la consecución de los objetivos de múltiples aspectos de la legislación medioambiental y climática de la UE (sobre biodiversidad, calidad del agua y del aire, emisiones de gases de efecto

invernadero, energía y plaguicidas). Además, al elaborar su plan de la PAC, cada Estado miembro tendrá en cuenta los análisis y las recomendaciones de actuación ya realizados en el marco de dicha legislación (por ejemplo, los análisis relativos a la calidad del agua en lagos, ríos y aguas subterráneas). Las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de medio ambiente y clima deberán «participar efectivamente» en la preparación de los aspectos medioambientales y climáticos de los planes de la PAC.

Por último, una parte esencial de este marco será la obligación explícita de los Estados miembros de mostrar claramente una ambición superior a la actual con respecto a la protección del medio ambiente y el clima.

Este enfoque basado en objetivos, examen de necesidades y planificación estratégica —que abarca ambos pilares de la PAC juntos— permitirá que los Estados miembros persigan los objetivos medioambientales y climáticos de la PAC con una respuesta mucho más unida y específica que la actual y que, asimismo, estará más alineada con los análisis y objetivos derivados de la legislación de la UE en materia de medio ambiente y clima.

En general, dado que el enfoque antes mencionado se centrará mucho más en la obtención de resultados que el enfoque actual, el número y el nivel de detalle de las normas establecidas para la PAC en la legislación de la UE se reducirán sustancialmente. Este cambio ofrecerá a los Estados miembros mayores oportunidades para aplicar la PAC, con el fin de adaptar las herramientas a las características particulares de sus respectivos territorios.

5.3. PILAR I (PAGOS BÁSICOS Y ECO-ESQUEMAS)

Mejora del sistema de condiciones («condicionalidad») que deben cumplir los agricultores que reciben pagos de la PAC por superficie y animal.

- Los Estados miembros planificarán la puesta en práctica para que se ajuste a los objetivos generales de la PAC y al examen de las necesidades, con la aprobación formal por parte de la Comisión Europea.
- Un número reducido de nuevas normas, que fortalezcan las ya existentes.
- Un conjunto complementario de herramientas (voluntarias) que se ofrecerán a los agricultores para contribuir a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos de la PAC. Una nueva fuente de financiación para el medio ambiente y el clima («eco-esquemas») con cargo al presupuesto de pagos directos

de la PAC, obligatoria para los Estados miembros (pero concebida por ellos) y voluntaria para los agricultores.

5.3.1. Las bases: la nueva condicionalidad

La condicionalidad es un sistema que vincula los pagos de la PAC por superficie y animal (en el primer o el segundo pilar) con una serie de obligaciones. Cuando los beneficiarios de estos pagos no cumplan las obligaciones, los pagos pueden reducirse.

Estas obligaciones tienen su origen bien en la legislación de la PAC (en el caso de las «normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales», BCAM) o en Directivas y Reglamentos no pertenecientes a la PAC (en el caso de los «requisitos legales de gestión», RLG2). Todas las normas BCAM y algunos de los RLG son ambientales, es decir, relativos al cambio climático, el agua, el suelo y la biodiversidad o los paisajes. Un ejemplo de Directiva no perteneciente a la PAC que da origen a RLG es la «Directiva sobre los nitratos», que ayuda a salvaguardar la calidad del agua. En cualquier caso, los agricultores tienen que respetar los RLG, pero su inclusión en el sistema de condicionalidad crea un vínculo con los pagos de la PAC.

La legislación de la PAC también establecerá con mayor claridad, aunque en términos generales, el principal objetivo de su obligación de condicionalidad, para orientar mejor la aplicación por parte de los Estados miembros.

El nuevo sistema combinará y simplificará eficazmente dos elementos de la actual PAC, conocidos como «condicionalidad» y «pago verde». A pesar de sus beneficios para el medio ambiente y el clima, se considera que su impacto puede ser mejorado.

El nuevo sistema de condicionalidad aprovechará el contenido y los puntos fuertes de los actuales sistemas de condicionalidad y “pago verde” pero introducirá varias mejoras. En el futuro, un Estado miembro deberá explicar en su plan de la PAC cómo pretende aplicar la condicionalidad y cómo su enfoque previsto ayudará a alcanzar los objetivos medioambientales (y otros) de la PAC, de conformidad con el análisis DAFO y la evaluación de necesidades del Estado miembro.

Además, dado que la condicionalidad está destinada a proporcionar un nivel «básico» amplio de protección ambiental, cubrirá a *todos los beneficiarios* de los pagos de la PAC por superficie y animal y a la mayor parte de la superficie agrícola de la UE.

Algunas de las obligaciones existentes se adaptarán para obtener mayores beneficios medioambientales, siempre que haya motivos claros para ello. Por ejemplo, el requisito actual de «diversificación» de cultivos (la presencia de más de un cultivo en la tierra cultivable de una explotación en un momento dado) se convertirá en una obligación de «rotación» de cultivos.

Finalmente, se introducirán nuevas normas (BCAM) y vínculos con Directivas importantes (es decir, los RLG).

En comparación con el sistema actual, la integración de los requisitos del “pago verde” en la nueva “condicionalidad” supone una importante simplificación.

Las actuales reglas que se exigen para el “pago verde” son extensas, detalladas y prescriptivas, pues no solo contienen la esencia de las tres prácticas agrícolas básicas en cuestión, sino también todos los detalles sobre cómo estas pueden aplicarse de forma diferente en las muy diversas circunstancias de los Estados miembros. Estos detalles incluyen listas de opciones, exenciones y valores numéricos (por ejemplo, en relación con la superficie que debe cubrir una práctica determinada). El enfoque pretendía equilibrar la necesidad de elementos comunes con la de una cierta flexibilidad en la aplicación, pero, sin embargo, ha sido criticado por la percepción de rigidez y complejidad.

En cambio, dentro del sistema de condicionalidad, las normas básicas también se aplicarán de manera distinta en diferentes circunstancias, pero las normas de la PAC no establecerán todos los detalles, pues cada Estado miembro tendrá mucha más capacidad de decisión. Esto les dará la oportunidad de adaptar mejor la aplicación de las normas a las situaciones particulares de sus agricultores. Como ya se ha mencionado, el enfoque previsto de un Estado miembro determinado tendrá que responder a su análisis DAFO y a la evaluación de las necesidades, lo que debería hacer que las normas resultantes a escala nacional o regional sean más aceptables para los beneficiarios.

En el caso de las normas BCAM, las normas de la UE establecerán la esencia de cada norma en pocas palabras, sin listas de opciones, exenciones, etc. Los Estados miembros decidirán los detalles de la aplicación y establecerán al menos una parte de ello en su plan de la PAC.

En principio, cada norma BCAM se aplicará sólo a los agricultores para los que sea pertinente (por ejemplo, la norma sobre rotación de cultivos sólo se aplicará, naturalmente a los agricultores con cultivos arables).

Sin embargo, los Estados miembros pueden aplicar una norma determinada de forma diferente para las distintas regiones, en función del suelo, el clima, la utilización del suelo, las estructuras agrarias, etc. Los Estados

miembros también pueden establecer normas adicionales para cumplir los objetivos de la UE. En el caso de la mayoría de los RLG, los Estados miembros ya han determinado el contenido de las normas en el momento en que se puso en práctica la legislación no perteneciente a la PAC en cuestión.

Se producirá una simplificación administrativa global debido a que los dos sistemas de normas separados (para la condicionalidad y el “pago verde”) —con sus propias disposiciones distintas sobre controles, sanciones, etc.— serán reemplazados por uno (para la condicionalidad).

Por último, el refuerzo de los servicios de asesoramiento a las explotaciones —en el que se hace hincapié en la propuesta de la Comisión— ayudará a los agricultores a seguir las normas de manera eficaz.

5.3.2. Los nuevos “eco-esquemas”

Los “eco-esquemas” son un nuevo régimen de pago para promover la protección del medio ambiente y el clima mediante el presupuesto de los pagos directos de los Estados miembros (en el primer pilar de la PAC). Los Estados miembros deberán poner a disposición de sus agricultores uno o más “eco-esquemas” (podrían aplicar varios si lo desean), pero los agricultores tendrán la libertad de participar o no.

Los Estados miembros decidirán el contenido de sus “eco-esquemas”, así como cuánto dinero gastarán en ellos. Los requisitos establecidos en un régimen determinado deberán ir más allá de los relativos a la condicionalidad, y no podrán pagar compromisos de los agricultores que se pagan con otros instrumentos de la PAC.

Aunque los eco-esquemas tienen características en común con la ayuda a los «compromisos agroambientales y climáticos» (las actuales “medidas agroambientales”) disponibles en el segundo pilar de la PAC (véase el apartado 5 a continuación), existen diferencias significativas entre los dos, que se resumen en la página 10. En concreto, los eco-esquemas ofrecen la posibilidad de conceder pagos directos como un incentivo a los agricultores para que adopten prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (por encima de los costes incurridos o el lucro cesante debido a la adopción de dichas prácticas). Todos los eco-esquemas tendrán que cumplir las normas del llamado «compartimento verde» de la Organización Mundial del Comercio (ayudas a la agricultura que menos distorsionen el comercio). Sobre esta base, cuando los pagos del eco-esquema no se limiten a los costes adicionales y al lucro cesante derivado de las prácticas en cuestión, deberán considerarse como «ayuda desconectada». En tales casos, los pagos no podrán conllevar requisitos

vinculados a la producción (o estar vinculados a un volumen de producción), excepto en lo que respecta a un «período de referencia» establecido en el pasado.

Los eco-esquemas ofrecen una nueva posibilidad para utilizar una parte del presupuesto de pagos directos en la protección del medio ambiente y el clima y poder así apoyar la transición hacia una agricultura más sostenible. El hecho de que los eco-esquemas puedan incluir compromisos anuales («año tras año») en lugar de compromisos plurianuales, los puede hacer especialmente atractivos para los agricultores, al igual que la posibilidad de fijar primas que no tienen por qué basarse en costes adicionales y pérdidas de ingresos derivadas de los compromisos en cuestión. Además, los Estados miembros también tendrán libertad para fijar tanto el contenido como las primas (en el marco de su plan de la PAC), con el fin de asegurarse de que los eco-esquemas se adaptan exactamente a las necesidades particulares de sus territorios y puedan completar así los demás elementos medioambientales de la PAC (condicionalidad y ayuda del segundo pilar).

A partir de esta base, los Estados miembros podrían tomar decisiones muy distintas. Podrían aplicarse eco-esquemas amplios, a los que se sumarían intervenciones más específicas en el segundo pilar de la PAC. De hecho, si se desea, el eco-esquema podría servir como un «régimen de entrada» al que los agricultores deben participar para poder acceder a la ayuda más específica del segundo pilar. Otro Estado miembro podría establecer eco-esquemas más ambiciosos y específicos desde el punto de vista medioambiental. En todo caso, los Estados miembros deberán justificar estas decisiones en su plan de la PAC en relación con los objetivos medioambientales y climáticos.

Los eco-esquemas pueden ser vistos como una “capa adicional” de pagos para el medio ambiente y el clima. Sin embargo, dado que los Estados miembros decidirán en qué medida los utilizarán y, además, los diseñarán en función de sus necesidades, los eco-esquemas no tienen por qué añadir una carga administrativa significativa a las autoridades nacionales y regionales.

Además, si están bien diseñados, los eco-esquemas no van a implicar más carga administrativa a los agricultores. Esto es especialmente cierto, ya que los eco-esquemas implicarán esencialmente compromisos anuales en lugar de plurianuales para los agricultores. Por consiguiente, un agricultor podría inscribirse en un eco-esquema a modo de «prueba», es decir, probar durante un año o más y luego decidir si desea seguir participando.

5.4. PILAR II. DESARROLLO RURAL: ASPECTOS RELATIVOS AL MEDIO AMBIENTE Y EL CLIMA

El «segundo pilar» de la PAC —ayuda al desarrollo rural— seguirá ofreciendo una amplia variedad de instrumentos que pueden ser beneficiosos para el medio ambiente y el clima.

Algunos de estos continuarán adoptando la forma de pagos por hectárea a las explotaciones agrícolas. Una categoría importante son los pagos por compromisos medioambientales, climáticos y otros relacionados con la gestión, pagos conocidos como «medidas agroambientales» así como la conversión/mantenimiento de agricultura ecológica. Estos pagos compensan a los agricultores por comprometerse voluntariamente durante varios años a prácticas beneficiosas para el medio ambiente y el clima. Otros tipos de pagos por hectáreas ayudan a mantener la agricultura en zonas con dificultades particulares, ya sea por limitaciones naturales (por ejemplo, en zonas de montaña) o como resultado de normas específicas (por ejemplo, en la red Natura 2000).

En el segundo pilar se seguirán ofreciendo muchos otros tipos de pagos: la transmisión de conocimientos (por ejemplo, para el asesoramiento específico sobre la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero); las inversiones (por ejemplo, apoyando tecnologías más eficientes para gestión de energético); la innovación (por ejemplo, proyectos para adaptar las técnicas de agricultura de precisión a las zonas en las que no se aplican actualmente); y la cooperación (por ejemplo, en la gestión colectiva de residuos para la producción de energía sostenible). Muchas de las posibilidades en cuestión seguirán abiertas no solo a los agricultores, sino también al sector forestal y otros negocios rurales, así como a las asociaciones y comunidades locales. La propuesta también excluye el apoyo a las inversiones que no se consideren sostenibles desde el punto de vista medioambiental.

Múltiples aspectos de la actual política de desarrollo rural seguirán siendo pertinentes para el medio ambiente y el clima. Sin embargo, conviene tener presentes tres cambios en el enfoque general:

En primer lugar, dado que cada Estado miembro planificará su utilización de los instrumentos del primer y el segundo pilar conjuntamente en su plan de la PAC (a diferencia del modelo actual), será más fácil para los Estados miembros utilizar todos los tipos de ayuda de la PAC de forma más coherente, y vehicularlos mejor al servicio del medio ambiente y del clima. La llegada de los «eco-esquemas» al primer pilar ofrece a los Estados miembros la oportunidad de reorientar los instrumentos del segundo pilar, si así lo desean,

quizás hacia planes más ambiciosos y específicos desde el punto de vista medioambiental.

En segundo lugar, en el segundo pilar de la PAC, se modificará un requisito de gasto mínimo en medio ambiente y clima. Los Estados miembros seguirán estando obligados a destinar al menos el 30 % del presupuesto del segundo pilar de la UE al medio ambiente y al clima. Sin embargo, en el futuro, esta asignación de fondos solo tendrá en cuenta las ayudas que se dirijan directamente a los beneficios medioambientales. Excluirá las ayudas para zonas con desventajas naturales, dado que su vínculo con los beneficios medioambientales es menos directo.

En tercer lugar, en el futuro, los Estados miembros podrán transferir fondos adicionales del primer pilar al segundo pilar con fines medioambientales, si así lo desean: además del 15 % básico para cualquier tipo de ayuda del segundo pilar, será posible destinar otro 15 %, que solo deberá dedicarse a objetivos medioambientales y climáticos.

El proceso de consecución de los objetivos mediante la elaboración y aplicación de planes —en los que los Estados miembros llevan a cabo un análisis inicial, fijan objetivos y eligen los tipos de ayuda para alcanzar los objetivos y metas— es ya esencialmente el método de aplicación del segundo pilar de la PAC. A este respecto, habrá menos cambios en el segundo pilar que en el primer pilar.

En el caso del segundo pilar, la simplificación tendrá lugar porque las normas de la UE para algunos tipos individuales de ayuda serán menos detalladas y prescriptivas. En total, más de veinte «medidas» y sesenta y cuatro «submedidas» de la normativa actual se reducirán y combinarán en ocho grandes tipos de intervención. Por citar un ejemplo: en el caso de las inversiones en el sector forestal, cinco conjuntos diferentes de normas sobre los beneficiarios potenciales y los tipos de inversión permitidos se sustituirán por dos apartados muy breves.

5.5. MOMENTO EN EL QUE ESTAMOS

Si bien las propuestas de reglamento de la nueva PAC aún se encuentran en fase de negociación, numerosos Estados miembros, entre ellos España, han comenzado ya a elaborar su Plan Estratégico, habida cuenta de la complejidad que conlleva el trabajo de planificación estratégica, pues aborda la práctica totalidad de los aspectos relacionados con la agricultura, ganadería, silvicultura y medio rural, tanto si las medidas o intervenciones finalmente propuestas son de carácter comunitario como si son de carácter nacional.

Este enfoque constituye una oportunidad única para abordar las necesidades de la agricultura, la ganadería y la silvicultura españolas en su conjunto, incluso más allá de los instrumentos de la propia PAC.

Las Comunidades Autónomas, las organizaciones agrarias y las organizaciones medioambientalistas de carácter nacional, son los principales interlocutores del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en la elaboración del Plan Estratégico.

Las Comunidades Autónomas son una pieza particularmente importante del Plan Estratégico, puesto que, además de participar activamente en el diseño de las intervenciones del Primer Pilar, que se diseñan a nivel nacional, son las responsables directas de la aplicación de la PAC en sus territorios y del diseño específico de las medidas del Segundo Pilar (Desarrollo Rural), debiendo contribuir a garantizar la coordinación y coherencia del Plan Estratégico nacional.

La movilización de los recursos forestales permitiría dinamizar la actividad económica en el medio rural, generando empleo en las tareas de extracción, como la corta y transporte de madera, y también en relación con otros productos autóctonos como la resina, el piñón, la castaña o los recursos micológicos.

En la actualidad estos recursos forestales están insuficientemente aprovechados y dado su valor y demanda en los mercados, es razonable pensar que pueden ser objeto de un grado de aprovechamiento superior, y que su gestión y explotación sostenible contribuirá al desarrollo socioeconómico de amplias zonas de nuestro territorio y a fijar población en el medio rural.

Igualmente, el aprovechamiento energético de la biomasa abre nuevas vías al desarrollo de proyectos de futuro, que incorporan profesionales cualificados y la posibilidad de aplicar en ellos una innovación tecnológica para el desarrollo de energías alternativas.

España ya tiene un documento inicial del Plan Estratégico y constituidos los grupos de trabajo. En febrero quiere empezar a clasificar y priorizar las necesidades para en junio tener un primer borrador completo. Gobierno y CCAA se tendrán que poner de acuerdo en el reparto de ayudas o en la necesidad o no de retocar los derechos históricos. Y presentárselo a la Comisión tan pronto los nuevos Reglamentos comunitarios lo permitan.

En este sentido, puede jugar un importante papel el Consejo Forestal Nacional que se ha constituido y reunido por primera vez (desde el año 2005, entonces denominado Consejo Nacional de Bosques) el lunes 21 de octubre de 2019. La misión del Consejo Forestal Nacional es retomar la centralidad de la

política forestal desde el punto de vista de la gestión eficiente de recursos y gestión económica sostenible. Tres cuestiones ha señalado el Ministerio para tratar en la agenda del día: la reforma de la Política Agraria Comunitaria PAC, el estado de la revisión de los principales documentos de política forestal, como son la Estrategia Forestal Española y el Plan Forestal y, por último, conocer los datos de los incendios forestales en 2019.

En lo referente a la revisión de la Estrategia Forestal Española ha de tenerse en cuenta que la Comisión Europea en septiembre de 2019 ha publicado el resultado de la Evaluación Intermedia de la Estrategia Forestal Europea (adoptada por la Comisión Europea en 2013): parte de esa revisión acaba de publicarse por parte de la propia CE en el documento "Study on progress in implementing the EU Forest Strategy - Final Report". Este análisis ha abordado cada una de las ocho áreas que la Estrategia Forestal Europea consideró especialmente prioritarias para los bosques y el sector forestal hasta 2020, y que comprenden: i) el apoyo a las comunidades rurales y urbanas, ii) la competitividad y la sostenibilidad del sector forestal y la bioeconomía, iii) los bosques y el cambio climático, iv) la protección de los bosques frente a las costas y la prestación de servicios de los ecosistemas, v) la información sobre los bosques y la forma en que están cambiando, vi) la innovación y los productos con valor añadido en la silvicultura, vii) la coordinación y la cooperación en materia forestal, y viii) la dimensión mundial de los bosques.

El informe muestra que la Estrategia Forestal de la UE desempeña un papel central como documento de referencia clave que aborda las prioridades relacionadas con los bosques y establece la coordinación y el intercambio de información de manera fructífera. Por lo que se refiere al desarrollo rural, los fondos de la Política Agrícola Común para medidas forestales son un instrumento clave para apoyar la gestión sostenible de los bosques y los objetivos de la estrategia forestal de la UE. Estos fondos de desarrollo rural cubren una amplia gama de medidas forestales, cuya aplicación está sujeta a las prioridades nacionales y la utilización de los fondos varía. El ámbito del fomento de la competitividad del sector se aborda también ampliamente en la Estrategia Forestal de la UE. Se promueve una mayor coordinación entre el sector de los recursos forestales y las industrias forestales para obtener una ventaja competitiva en una economía basada en la biología.

El Marco financiero Europeo 2021-2027 se decidirá en el segundo semestre del año. En enero de 2020 se está barajando un recorte del 14% en el Pilar I y 24% en el Pilar II. Y hay que tener en cuenta que tras el Brexit se va a exigir más contribución. Y por otro lado, habrá fondos que se desviarán para el cumplimiento del Nuevo Pacto Verde.

Con todo ha de tenerse en cuenta que se prevé la posibilidad de equilibrio presupuestario entre primer pilar y segundo pilar de la PAC. Mejorar el segundo pilar de la PAC mediante una modificación a su favor del equilibrio presupuestario, con medidas explícitas para programas de aplicación a los terrenos forestales (transferencias entre el primer y el segundo pilar, medidas agroambientales y climáticas, etc.).

5.6. MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA INTRODUCIR EN EL PLAN ESTRATÉGICO ESPAÑOL REFERIDAS AL SECTOR FORESTAL

Siguen existiendo retos ambientales muy importantes. La UE se ha comprometido a seguir reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero; los principales recursos naturales (suelo, aire y agua) siguen bajo presión en muchas zonas; y los indicadores disponibles sobre biodiversidad agraria y forestal no dibujan un paisaje optimista. Por ello, la futura Política Agrícola Común (PAC) refuerza sus aspectos medioambientales y climáticos, contemplados en la denominada "arquitectura verde". Esta circunstancia genera oportunidades para el sector forestal. Además, el nuevo modelo de gobernanza que se propone en la reforma, orientado a resultados, permitirá un analizar mejor las necesidades y promoverá la programación de intervenciones beneficiosas para el medio ambiente.

El 29 de noviembre de 2019, la Comisión Europea formuló en la Comunicación de la Comisión Europea «El futuro de los alimentos y de la agricultura», unas propuestas sobre cómo debería funcionar la PAC después de 2020. Y, sobre todo, así queda recogido la propuesta de la nueva PAC de la Comisión de junio 2018, incluido el llamado «<<Nuevo Modelo de Entrega>>». Existe el compromiso explícito de «aspirar a más» en relación con el medio ambiente y el clima. No puede olvidarse que La UE ha suscrito nuevos compromisos internacionales como la COP 21 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. Y, en este sentido, la Comisión Europea ha presentado un informe que va en la línea de reforzar la acción europea en materia forestal. La idea de disponer de una Estrategia Forestal Europea a partir de 2020 está encima de la mesa, como parte del llamado "pacto verde europeo" que quiere desarrollar en los próximos años. La política forestal es responsabilidad de los países miembros, de tal forma que nunca ha formado parte de los presupuestos de la UE de forma destacada. Hasta el momento, ha entrado en la PAC, en el Pilar II, como medidas de ayuda al desarrollo rural. Esto se traduce en que la UE destina a los bosques aproximadamente el 3 % del presupuesto de la PAC, "suponen once euros por hectárea y año frente a los 350 destinados a la agricultura". Aumentar la inversión forestal a través de los fondos de la PAC debe ser uno de los objetivos. Hasta ahora los montes no han formado parte del Pilar I de la PAC, pero han de realizarse esfuerzos para, en la

medida de lo posible, se incluyan en la PAC 2021-2027. Del mismo modo, debe aumentarse el Pilar II, algo que ya se acordó hace años pero que nunca ha llegado a materializarse. Actualmente, el Pilar II supone el 18 % del presupuesto de la PAC y la inversión en lo forestal supone el 16 % del Pilar II. Al menos, se debe aspirar a que aumente en un 1,5 % sobre el total del presupuesto de la PAC, es decir, que llegásemos a alcanzar el 4,5 % y que ese dinero sirva para generar actividad económica, con un flujo constante de la inversión y que no se emplee en gastos estructurales.

España debe aprovechar esta oportunidad histórica de que supone la 'nueva forma de trabajar' para permitir que los Estados miembros diseñen su Plan Estratégico de la PAC para lograr los objetivos comunes de la UE sobre el medio ambiente y el cambio climático, estableciendo objetivos cuantificados y teniendo en cuenta las necesidades y condiciones locales específicas. Esto supone un cambio importante. El sistema basado en la gestión actual centraliza el poder en la Comisión Europea, mientras que el sistema propuesto pasará a un sistema descentralizado y flexible que dé más poder a los países y regiones para diseñar sus medidas según sus necesidades específicas. Otorgar más flexibilidad a los Estados miembros y las regiones en el diseño de sus propios planes y medidas estratégicas puede ayudar a adaptar la PAC a las realidades locales. Y en este marco España puede poner en valor el alto potencial forestal que posee.

Los indicadores que se utilizan para medir los objetivos ambientales, sociales y económicos de la PAC deben vincularse al máximo a los impactos reales. Esto garantizará que se hagan pagos para medidas que tengan un efecto real sobre el terreno. Y entre estas medidas deben incluirse todas las medidas forestales posibles que de una vez por todas revitalice a los montes. Estamos en plena fase de diseño del Planes Estratégicos de la PAC, hagámoslo efectivo.

En este sentido, deben ser introducidas como medidas que se puedan desarrollar como ecoesquemas prácticas asociadas a la gestión forestal que suponen una adicionalidad (así, por ejemplo la Certificación forestal) en la lucha contra el cambio climático en el Plan Estratégico de la PAC que presente España vinculadas a los nueve objetivos específicos marcados por la reforma, que podría introducirse en el Pilar II, sin descartar que se puedan incluir también en el Pilar I (debe reconocerse la figura del selvicultor activo, como indiciariamente ha hecho la legislación de Galicia). Los eco-esquemas deben remunerar las prácticas que vayan más allá de los requisitos mínimos medioambientales de la Unión Europea y deben ser flexibles para que den cabida a las diferentes realidades productivas comunitarias, sin generar una excesiva carga administrativa. Una flexibilidad que es imprescindible para recoger la realidad de las regiones particularmente afectadas por los efectos del cambio climático como las del sur de Europa.

Dado que la bioeconomía se ha incluido como objetivo específico de la nueva PAC se pueden introducir medidas que se incluyan dentro de la bioeconomía en el Pilar I y Pilar II. Es prioritario el impulso y despliegue de las oportunidades que ofrece la bioeconomía para lograr una actividad económicamente sostenible, que beneficie a las personas que viven en el medio rural y al conjunto de la sociedad. Por lo tanto, la bioeconomía ha de ser abordada desde ambos pilares. Las políticas públicas, como la PAC y el Horizonte Europa, deben dar un "impulso claro" para lograr que la bioeconomía sea una actividad económicamente sostenible en el medio y largo plazo. Se deben identificar los retornos positivos económicos de la bioeconomía. Por ello, resulta fundamental la comunicación, la divulgación y la formación. También se deben desarrollar las tecnologías innovadoras, nuevos productos de origen biológico, nuevas cadenas de valor y nuevas aplicaciones industriales. Las iniciativas comunitarias desarrolladas en el marco del Horizonte 2020 son un buen ejemplo en este sentido.

Dar un impulso al sector forestal supondría estar un poco más cerca de la ansiada reducción de emisiones de CO₂ para el año 2050 –objetivo del Acuerdo de París–, así como también decrecería el riesgo de incendios y plagas, al mismo tiempo que permitiría de paso convertir la biomasa en energía limpia. Revalorizar el sector forestal encaja perfectamente en una estrategia de cambio climático y economía circular. Para ello tendría una gran virtualidad la previsión en los PDR de la figura del Contrato territorial¹¹.

¹¹ De acuerdo con lo que dispone el Real Decreto 1336/2011, el contenido de los contratos territoriales de zona rural será conforme con las disposiciones aplicables contenidas en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (art. 11.3).

La aplicación del Contrato Territorial será voluntaria. Los selvicultores que decidan acogerse a esta modalidad serán considerados prioritarios para la concesión de determinadas ayudas. Las Comunidades Autónomas que decidan implantar el contrato territorial, deberán hacerlo constar en sus respectivos Programas de Desarrollo Rural. Adicionalmente, se estableció que cuando se suscriban los contratos territoriales de zona rural, en las condiciones que se determinen conforme al art. 16 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, tendrán, en las ayudas al desarrollo rural, prioridad los profesionales de la agricultura titulares de explotaciones territoriales tal y como define la mencionada Ley.

El contrato Territorial constituye una manera de gestión conjunta de medidas de desarrollo rural, que puedan facilitar, tanto al agricultor como a la administración, los trámites y la implementación de las medidas contempladas. Se incorporan en una solicitud única todas las ayudas dirigidas a las explotaciones agrarias. Cada contrato debe constituir un proyecto para la explotación concreta a la que se debe aplicar que aúne todas las ayudas a las que esa explotación puede acceder a partir de las previsiones contenidas en el PDR. De este modo, se mantiene la gestión conjunta de las ayudas asociadas a este sistema, pero con una nueva regulación que permita una mayor agilidad y versatilidad del modelo de gestión y un impacto en el sector agrario que favorezca la reactivación económica.

6. RECAPITULACIÓN Y UNAS ÚLTIMAS PRECISIONES

Ninguna de las alternativas, en la lucha contra el cambio climático es tan eficiente como los recursos forestales, tanto en mitigación, como en sustitución y, además, comporta toda una larga serie de co-beneficios sociales y ambientales adicionales, sin compensación significativa:

- La gestión activa de los bosques fija población rural y resulta clave en la lucha contra la despoblación rural, que a su vez aporta usos necesarios para una gestión sostenible, como por ejemplo la ganadería extensiva.
- La cadena de valor vinculada a los recursos forestales está caracterizada por un fuerte arraigo en el territorio, dispersión y estructura de PYMES claves en la lucha por un territorio interior y de montaña viables.
- La gestión activa de los bosques constituye un mecanismo de adaptación al cambio climático de primer orden al reforzar la resiliencia frente a plagas, enfermedades, incendios, vendavales

Y la regulación de desarrollo del Decreto 1336/2011 aprobada por la Comunidad Autónoma más eficaz, teniendo en cuenta el camino seguido por la Comunidad Autónoma de Cataluña, es la aprobación anual de unas Bases Reguladoras de la Convocatoria de los Contratos territoriales por Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Castilla y León. En efecto, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, tras años de aplicar un reglamento de desarrollo en aras de mayor eficacia y simplificación, por Decreto 68/2015, de 5 de mayo, derogó el Decreto 2/2012, de 3 de enero, por el que se regula el contrato global de explotación, con el fin de adaptarse al nuevo marco normativo europeo de la PAC 2014-2020. Y ha optado por regular el contrato global de explotación directamente en las propias Bases Reguladoras que anualmente convocan las ayudas, establecidas por Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural y las convocatorias de las ayudas correspondientes al desarrollo rural. Como se establece en el Decreto de derogación, “de este modo, se mantiene la gestión conjunta de las ayudas asociadas a este sistema, pero con una nueva regulación que permita una mayor agilidad y versatilidad del modelo de gestión y un impacto en el sector agrario que favorezca la reactivación económica”. Y, de igual forma, aclara el Decreto 68/2015 de derogación: “Efectivamente, la agilidad se consigue incorporando los requisitos y condiciones de las ayudas derivadas del nuevo marco jurídico europeo en estas bases reguladoras de las ayudas. Esencialmente se mantendrá la integración y unificación en la gestión de las ayudas previstas en el Programa de desarrollo rural de Cataluña (PDR) dirigidas a las explotaciones agrarias, debido a que se ha convertido en una mejora sustancial que hay que preservar. Con esta medida, aclara el Decreto derogatorio, se persigue facilitar la gestión específica de las ayudas y de este modo incidir mejor en la competitividad y productividad en el ámbito económico de las explotaciones agrarias catalanas, así como una racionalización administrativa”.

y nevadas a la vez que refuerza la capacidad de regeneración por mayor producción de semillas viables.

- Los caudales disponibles se ven mejorados en caso de gestión forestal que evite el estancamiento e hiperdensificación de los bosques.
- Los bosques constituyen la mejor garantía de protección del suelo, de las infraestructuras, especialmente de los embalses, y regulación de las avenidas.
- La biodiversidad, la ganadería extensiva y la población cinegética aumenta en el caso de gestión forestal activa, en comparación con masas densas abandonadas. Toda esta crucial contribución de los bosques, solo se conseguirá si somos capaces de gestionar los bosques activamente.

Para retornar una fracción de los servicios que aportan los bosques a la sociedad y asegurar su perpetuación mediante la gestión forestal sostenible puede ser un instrumento muy eficaz la nueva PAC 2021-2027, si se articula y negocia para España de la forma más inteligente, y si, sobre todo, a partir de un buen análisis, se potencian “proyectos tractores” en los Planes de Desarrollo Rural.

Tres de los nueve objetivos específicos de la PAC van a abarcar el medio ambiente y el clima (estos objetivos se traducen en medidas en Pilar I y Pilar II (Arquitectura Verde). A estos objetivos contribuyen de manera principal la gestión forestal.

Se parte de un nuevo modelo de aplicación para la PAC orientado a la obtención de resultados. Para abordar los nuevos objetivos de la PAC, cada Estado miembro elaborará un «plan estratégico de la PAC», en el que analizará la situación en su territorio en términos de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO), así como sus necesidades conexas, respecto a tales objetivos.

La actividad forestal encaja a la perfección con prácticamente los 9 objetivos específicos de la nueva PAC.

En el Plan Estratégico elaborado por cada estado miembro se fijarán metas cuantificadas en relación con los objetivos y se diseñarán «intervenciones» (a nivel nacional o regional) para alcanzarlas. Este enfoque general se aplicará por primera vez a ambos pilares de la PAC juntos. Contribuirá también a la consecución de los objetivos de múltiples aspectos de

la legislación medioambiental y climática de la UE (Por ejemplo, Reglamento UTCUTS). La Comisión aprobará el Plan Estratégico.

Para finalizar, como novedad importante de la nueva PAC post2020 ha de señalarse que los Estados miembros podrán transferir fondos adicionales del primer pilar al segundo pilar con fines medioambientales.

Ante estos desafíos el reparto de competencias en materia forestal y de desarrollo rural entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Agricultura¹² puede resultar disfuncional, sobre todo, a la hora de negociar la PAC en Bruselas, dado que el actual reparto competencial puede suponer en la práctica debilitar o dispersar la interlocución española al quedar las competencias que afectan al Pilar I y Pilar II de la PAC atribuidas a dos Departamentos Ministeriales distintos, y todo ello en un momento en el que hay un intenso debate en el seno de la Comisión Europea sobre la posible integración del primer y segundo pilar de la PAC. La nueva estructura del Ministerio para la [Transición Ecológica y el Reto Demográfico](#) Ministros refuerza sus competencias en políticas medioambientales y de la biodiversidad terrestre y marina con la creación de dos nuevas direcciones generales y de despoblación. La nueva estructura contempla la creación de una Secretaría General para el Reto Demográfico, de la que dependerá la Dirección General de Políticas contra la Despoblación. Además, refuerza sus competencias al formarse la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación. La segunda asumirá la política forestal y la lucha contra la desertificación.

De cualquier forma, todas las medidas expuestas tienen que tener una continuidad. No se puede afrontar la transformación de la política forestal en una breve legislatura de 4 años. Esta estrategia tiene que tener un alcance mayor en el tiempo. En este sentido es muy importante, que como se tiene previsto, se apruebe en 2020 la Estrategias Forestal y Cinegética Española. La primera deberá sustituir la anterior de 1999. Es muy importante que se alinee la Estrategia Forestal Española con la europea en el período 2021-27 de la PAC, además de la Estrategia Europea de Bioeconomía así como las medidas que se tomen contra la despoblación a escala española. Se plantea finalizar la diagnosis a principios de 2020 y llevarla al Consejo Forestal Nacional en la primavera de 2020 confeccionando seguidamente el Plan Forestal Español que sustituya al vigente de 2002.

En esta Estrategia Forestal sería muy importante que se incorpore además de medidas fiscales la creación de un Fondo Forestal que se financie a

¹² Vid. Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

partir de la creación de un Céntimo Forestal, medida impositiva vinculada al impuesto de combustible (mediante el mecanismo de la exacción sobre la gasolina y el gasóleo de automoción que recoge el DL 1/1994 de 29 de julio (disposición adicional quinta) y que está modificada por el artículo 8 de la Ley 9/2003 de 3 de abril y que prevé el destino de la recaudación para carreteras) o al precio del agua en aplicación de la Directiva Marco del Agua de 2000.

Este Céntimo Forestal debe tener un uso totalmente finalista y dedicado principalmente a¹³:

- Ejecución de proyectos de reforestación, para incrementar la superficie de captación de CO₂,
- Ejecución de medidas de prevención de incendios forestales, para evitar la proliferación de un fenómeno que devuelve ingentes cantidades de CO₂ a la atmósfera,
- Luchar contra la erosión, al ser los suelos el sustento de los bosques y almacenar a la vez cantidades importantes de CO₂ en forma de materia orgánica.
- Como medida incentivadora para acometer las citadas actuaciones también en terrenos de particulares, desarrollar en el futuro la compensación a los propietarios actuales de bosques por los servicios ambientales que éstos ya ofrecen a la sociedad (protección de suelos, biodiversidad, paisaje, agua, fijación de CO₂, etc.).
- Desarrollar la legislación autonómica vinculada a los montes con una perspectiva que integre una gobernanza más transversal y participativa de la gestión de los montes y el medio natural y mecanismos innovadores para el desarrollo de incentivos a los propietarios forestales y la población rural como el pago por servicios ambientales.
- Apostar por el desarrollo de un sector forestal de calidad e innovador que fortalezca un sector privado generador de empleo estable y arraigado al territorio.
- Apoyar los movimientos juveniles y sociales implicados en el cuidado de los bosques, para potenciar la cultura de amor por ellos, tal y como reclama el día mundial de los bosques de 2019 cuyo lema es «¡Aprende a amar el bosque!».

¹³ En este Sentido vid. "Manifiesto por los Bosques de Canarias" de 21 marzo 2019.

Con fecha de 21 de enero de 2020 por Acuerdo del Consejo de Ministros se ha declarado la emergencia climática y ambiental. Mediante este acuerdo, el Gobierno se compromete a desarrollar 30 líneas de acción, cinco de ellas en los 100 primeros días, para hacer frente a la crisis climática y aprovechar los beneficios sociales y económicos que ofrece la transición ecológica. Entre estas cinco medidas se incluye: "Invertir en un país más seguro y menos vulnerable frente a los impactos y riesgos del cambio climático. En esta línea, se presentará el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático incluyendo el sistema nacional de observación del clima y la elaboración de un menú de indicadores de impacto". Ha de subrayarse que el Acuerdo pone énfasis en fortalecer sinergias con las políticas de desarrollo rural, de protección de la biodiversidad y el impulso de las oportunidades para la transición energética, para generar nuevo empleo verde. En este contexto, el Gobierno elaborará la Estrategia de Lucha Contra la Desertificación y la Estrategia Nacional Forestal, y presentará en la Conferencia de Presidentes de 2020 la Estrategia frente al Reto Demográfico para facilitar la mejor coordinación entre Administraciones.

No se puede ignorar que la pandemia de COVID-19 ha transformado por completo el escenario global, y la energía y el clima no son una excepción. No obstante, la PAC junto con el Pacto Verde Europeo ofrece un destino ideal para los estímulos económicos y debería mantener la prioridad en su asignación pues puede ser uno de los mecanismos más efectivos, a corto y medio plazo, para contrarrestar los efectos económicos de éste en uno de los ámbitos más importantes como es el medio rural.

Ante el escenario actual y futuro, las situaciones de estabilidad ambiental, de respeto por los territorios, de desarrollo equilibrado, de potenciar la capacidad inercial de los sistemas naturales para la minoración y la evitación de riesgos, se torna como un poderoso argumento para hacer más fuerte al medio rural. El futuro del medio rural se convierte en un acicate de seguridad ante las crisis. Si algo nos está enseñando esta crisis es que no somos ajenos a la calidad ambiental del planeta.

7. BIBLIOGRAFIA

BERMEJO LATRE, José Luis. Técnicas regulatorias y de mercado para la protección y valorización del demanio natural. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. Extraordinario 19, Dedicado a: Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental, 2019, pp. 179-213.

BERTRAND, Bernard. *Vivir sin petróleo: el gran libro de los recursos vegetales*. Artaza (Navarra): La Fertilidad de la Tierra, 2019.

BLANCO VACA, Juan Antonio; VILLARROEL GARCÍA, Juan Miguel. *Usando la biomasa forestal como una fuente de energía sostenible*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra. Servicio de Publicaciones, 2016.

DOMÍNGUEZ ALBERO, Saúl. Compensación ambiental y sites naturels de compensation en Francia: ¿un modelo de referencia para el desarrollo de los bancos de conservación de la naturaleza en España?. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. Extraordinario 19, Dedicado a: Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental, 2019, pp. 75-116.

GARCÍA ASENSIO, José Miguel. Aproximación jurídica a los instrumentos económicos de mercado en el sector forestal. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. Extraordinario 19, Dedicado a: Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental, 2019, pp. 329-377.

GARCÍA LÓPEZ, Tania. Del principio quien contamina paga al principio quien se beneficia paga: nuevos instrumentos económicos en materia ambiental. *Veredas do Direito*, vol. 15, n. 31, enero-abril 2018, pp. 37-66.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Conservar el patrimonio natural*. Madrid: Reus, 2019.

- La trayectoria española de los bancos de conservación. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. Extraordinario 19, Dedicado a: Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental, 2019, pp. 57-73.

MEIRELLES SIQUEIRA, Majoe de; CHARVET, Patrícia; TARSO DE LARA PIRES, Paulo de. Áreas de preservação permanente urbanas ao redor de cursos de água: uma abordagem histórica da legislação aplicável e alterações no tema à luz da nova lei floresta. *Revista internacional de direito ambiental*, n. 17, mayo-agosto 2017, pp. 197-230.

MINAVERRY, Clara María. Enfoque ecosistémico, pago de servicios y análisis comparativo del marco legal para la protección de los bosques nativos en dos regiones forestales argentinas. *Ius et Praxis*, vol. 25, n. 1, 2019, pp. 441-480.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. La huella ecológica: el establecimiento de indicadores ambientales y su significación para el Derecho. *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)*, vol. 10, n. 1, 2019, pp. 1-25.

- PALLARÈS SERRANO, Anna. Análisis de la regulación estatal en materia de mitigación del cambio climático en el ámbito de los sectores difusos. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n 53, junio 2019, pp. 220-271.
- PENSADO SEIJAS, Alberto. Actualización práctica de la normativa sobre prevención de incendios en Galicia. *Actualidad administrativa*, n. 2, 2019.
- PÉREZ SANCHO, Jorge. La controversia competencial sobre las concesiones de almacenamiento geológico de dióxido de carbono. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n 53, junio 2019, pp. 437-479.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio; JIMÉNEZ SHAW, Concepción. Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n 53, junio 2019, pp. 158-219.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca. La protección del patrimonio arbóreo monumental en la legislación española: su aplicación al turismo y al paisaje. *Ius et Praxis*, vol. 24, n. 3, 2018, pp. 109-132.

Red Natura 2000: la imparable pérdida de la biodiversidad: más de un millón de especies en peligro de extinción según el informe IPBES

EVA BLASCO HEDO

FERNANDO LÓPEZ PÉREZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA (NO) CONSECUCCIÓN DE LAS METAS DE AICHI PARA 2020. EL INFORME IPBES 2019. 3. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL INFORME IPBES. LA 15ª CONFERENCIA DE LAS PARTES (COP15) DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA KUNMING 2020. 4. EL 40 ANIVERSARIO DE LA DIRECTIVA DE AVES. 5. ELECTROCUCIÓN DE AVES PROTEGIDAS EN TENDIDOS ELÉCTRICOS. 6. A VUELTAS CON LA CAZA DEL LOBO. 6.1. La caza legal de una especie protegida no conlleva una reducción de la caza furtiva. 6.2. Se condena a la Junta de Castilla y León a reparar el daño causado por autorizar la batida de 91 ejemplares de lobo. 7. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS EN EL ÁMBITO DE LA RED NATURA 2000. 8. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo presenta algunas de las cuestiones acontecidas en el año 2019 más relevantes para la Red Natura 2000. En concreto, se aborda el análisis del Informe emitido por la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas sobre el estado mundial de la biodiversidad, cuyas desfavorables conclusiones sobre la cuestión deben afrontarse de inmediato por la comunidad internacional, principalmente en la Conferencia que se celebrará en 2020 en Kunming. De igual modo, se examinan otras cuestiones circunscritas ya al ámbito de Natura 2000, como

la conmemoración del 40 aniversario de la Directiva de Aves, y otros problemas que han ido surgiendo en los últimos tiempos, como la electrocución de aves protegidas en tendidos eléctricos o la caza del lobo, que han sido abordados a través de la jurisprudencia.

ABSTRACT: This paper presents some of the most relevant issues for the Natura 2000 Network in 2019. Specifically, it addresses the analysis of the Report issued by the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on the global state of biodiversity, whose unfavourable conclusions on the issue must be immediately addressed by the international community, mainly at the Conference to be held in 2020 in Kunming. Similarly, other issues already limited to the scope of Natura 2000, such as the commemoration of the 40th anniversary of the Birds Directive, and other problems that have arisen in recent times, such as the electrocution of protected birds on power lines or the hunting of wolves, which have been addressed through case law, are also being examined.

PALABRAS CLAVE: Espacios naturales protegidos. Lugares de importancia comunitaria. Planes de gestión. Red Natura 2000. Zonas de especial conservación. Zonas de especial protección para las aves. Lobo.

KEYWORDS: Protected sites. Sites of Community Importance (SCIs). Natura 2000 Network. Management plans. Special Areas of Conservation (SACs). Special Protection Areas (SPAs). Wolf.

1. INTRODUCCIÓN

Hace una década se fijó el 2020, tanto por la Conferencias de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica como por la Unión Europea, como el horizonte temporal al que había que llegar habiendo alcanzado una serie de objetivos (fundamentalmente las conocidas como Metas de Aichi), que tenían por finalidad atajar la acelerada pérdida de biodiversidad que año tras año ha ido sufriendo nuestro planeta. Es pues momento de hacer balance de lo acontecido en este periodo, no sólo a la hora de examinar hasta qué punto y con qué intensidad los objetivos planteados se han conseguido, sino también para preparar ya la siguiente década. De este modo, afrontamos en los epígrafes 2 y 3 esta labor de evaluación, fundamentalmente utilizando el Informe de la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) emitido en 2019, así como mediante el análisis de la posición de las principales instituciones comunitarias a la hora de preparar la decimoquinta Conferencia de las Partes del Convenio que se celebrará a finales de 2020 en la ciudad china de Kunming.

Además, en el año 2019 se ha conmemorado el 40^a aniversario de la aprobación de la Directiva de Aves, primera norma comunitaria que preveía la protección de aves y que constituyó el germen de lo que posteriormente se convertiría en la Red Natura 2000. El epígrafe 4 de este trabajo se destina a dejar constancia de este aniversario junto con los principales logros conseguidos. Por último, al margen de otras cuestiones relevantes sobre Natura 2000, se examinan en los últimos epígrafes del trabajo dos cuestiones más concretas, pero con incidencia en la protección de la biodiversidad: por un lado, el de la electrocución de aves protegidas en tendidos eléctricos. Un fenómeno al que las administraciones públicas no han puesto remedio pese a contar con el marco normativo adecuado. En segundo lugar, el problema del lobo, especie protegida que, no obstante, salta a los medios públicos en los últimos tiempos debido a los daños que sobre el ganado pueden causar. En este sentido, se analizan dos sentencias, una del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y otra del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que se enfrentan a supuestos de caza autorizada de esta especie.

2. LA (NO) CONSECUCCIÓN DE LAS METAS DE AICHI PARA 2020. EL INFORME IPBES 2019

Es bien conocido que la implantación de la Red Natura 2000 en la Unión Europea, como el mayor instrumento de conservación de la biodiversidad, se enmarca en un movimiento de carácter mundial, plasmado formalmente en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de 1992 que se firmó en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en ese mismo año, constituyéndose como uno de los *tres Convenios de Río*, junto con el Convenio Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (1992) y el Convenio de Naciones Unidas para combatir la Desertificación (1994). Es precisamente este Convenio sobre la Diversidad Biológica el que se identificaría como la etapa final del movimiento conservacionista mundial iniciado con la creación del Parque Nacional de Yellowstone en 1872 -LÓPEZ RAMÓN (2019: pp. 33 y 36)-.

A lo largo de nuestras aportaciones al OPAM, no han sido pocas las ocasiones en las que hemos hecho mención a las dudas que se generan a la hora de evaluar el éxito de la Red, tanto a nivel nacional como europeo. Y lo cierto es que, a día de hoy, no podemos desprendernos de un cierto regusto de pesimismo, que se ve ratificado por estudios cuyas conclusiones preocupantes nos ponen en alerta ante uno de los grandes retos actuales, detener la pérdida de biodiversidad que a nivel global está sufriendo nuestro planeta. No puede decirse que todo sea negativo, de éxito puede considerarse la implantación formal de la Red Natura 2000 en la Unión Europea y en España, a través de la declaración de espacios integrantes de la Red (ZEC y ZEPA), que prácticamente

está culminada. Pero se generan más controversias a la hora de juzgar su gestión material, a través de la adopción de los “adecuados planes de gestión” que ordena el artículo 6.1 de la Directiva de Hábitats a fin de establecer las «medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable» -artículo 46.1.a) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad-.

Desde esta perspectiva, se juzga el año 2020 como el idóneo para, de la forma más global y efectiva posible, realizar una reflexión general sobre los avances en materia de protección de la biodiversidad. Y ello así, por cuanto es la fecha de finalización que se fijó en el Plan Estratégico para la Biodiversidad para el periodo 2011-2020, que se aprobó en la 10ª reunión de la Conferencia de las Partes (órgano rector del CDB, que se reúne cada dos años) celebrada en Nagoya en 2010 -COP10-. Es precisamente en este instrumento en el que se recogían las conocidas como 20 Metas de Aichi, a las que a continuación haremos referencia.

Además, este análisis del estado actual de la cuestión, debe servir también para poner los cimientos con los cuales afrontar los nuevos retos de la década próxima, pues es precisamente a finales de este año 2020, cuando se reunirá la Conferencia de las Partes en Kunming (China) -COP15-, con la finalidad de fijar las nuevas acciones a realizar a nivel internacional, tal y como se examina en el epígrafe siguiente.

Por tanto, en este primer examen de lo acaecido en los últimos años, debemos comenzar con lo aprobado en la Conferencia de Nagoya de 2010 (COP10)¹. El contexto de esta COP10 es similar al actual, pues en el propio acto inaugural ya se reconoció que no se habían alcanzado las metas fijadas para el 2010 concernientes a frenar la pérdida de diversidad biológica². En cualquier caso, en el seno de la Conferencia se aprobó el antedicho Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 “Vivir en armonía con la naturaleza”, que incluía las 20 Metas de Aichi, fijadas con el objetivo de «salvar a la diversidad biológica y de mejorar los beneficios que de ella obtienen las personas». Las mismas se agrupaban en 5 Objetivos estratégicos a alcanzar en ese horizonte temporal:

¹ El Informe final de esta décima reunión de la Conferencia de las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP10), que se celebró en Nagoya (Japón) entre el 18 y el 19 de octubre de 2010, puede consultarse en el [siguiente enlace](#).

² Téngase en cuenta que se había publicado el Informe “Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad“, de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y que comenzaba el Resumen Ejecutivo señalando que «no se ha alcanzado la meta acordada en 2002 por los gobiernos del mundo, de “lograr para el año 2010 una reducción significativa del ritmo actual de pérdida de la biodiversidad, a nivel mundial, regional y nacional, como contribución a la reducción de la pobreza y en beneficio de todas las formas de vida en la tierra”».

- Mitigar las causas por las cuales se está perdiendo la biodiversidad desde los ámbitos social y político.
- Reducción de las presiones y promover la utilización sostenible de los recursos naturales.
- Mejorar la situación de la biodiversidad a través del cuidado los ecosistemas, las especies y la diversidad genética.
- Optimizar los beneficios que la naturaleza brinda.
- Aumentar el conocimiento que las personas tienen sobre la biodiversidad.

Dado el contenido tratado en la Conferencia de Partes y el grado de conformidad de los acuerdos tomados, se tiene por aceptado que el desarrollo de esta COP10 fue un éxito -aunque en el fondo, como sucede en esta clase de acuerdos internacionales, bien podría afirmarse que tan solo se trató de un *acuerdo de mínimos* (GRAU LÓPEZ, 2013: p. 32)-. Al respecto, cualquier acuerdo, por mínimo que fuese, podría considerarse un éxito si se comparaba con lo acontecido poco antes en la Cumbre de Copenhague sobre clima que fue calificada en su día de rotundo fracaso.

En cualquier caso, en este contexto de optimismo, y conscientes de la trascendencia de la siguiente década, la Organización de las Naciones Unidas declaró el 22 de diciembre de 2010 al período de 2011 hasta 2020 como la *Década global de la Diversidad Biológica*.

El problema es que estas Metas de Aichi, tenían una configuración como visión o deseo, pero sin contar con una verdadera traducción real a un instrumento normativo obligatorio para los países. Así, se destacaba en el punto 1 del Plan Estratégico adoptado en 2010:

«La finalidad del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 es promover una aplicación eficaz del Convenio a través de un enfoque estratégico que comprenda una visión, una misión, objetivos estratégicos y metas compartidos (las "Metas de Aichi para la Diversidad Biológica") que impulsen a todas las Partes e interesados directos a llevar a cabo acciones de base amplia».

Sea como fuere, la Unión Europea sí que acogió estas Metas como objetivo propio en su, ya avanzada jurídicamente, Red Natura 2000, a través de la *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural* -Comunicación de la Comisión de 3 de junio de 2011, [COM (2011) 244 final]-, y en la cual se incluía la nada alentadora conclusión concerniente a que «la actual política de biodiversidad de la UE no estaba

alcanzando sus objetivos a pesar de haber cosechado éxitos notables en algunos ámbitos». Por ello adoptaba «una nueva visión a largo plazo y un objetivo principal para impulsar una renovación de los esfuerzos por conservar una biodiversidad europea cada vez más amenazada» -COMISIÓN EUROPEA (2011)-. Téngase en cuenta que habían transcurrido ya 18 años desde la adopción de la Directiva de Hábitats en 1992.

En consecuencia, a punto de finalizar la *Década global de la Diversidad Biológica*, corresponde evaluar el camino recorrido en estos diez años, comprobar el estado de la biodiversidad a nivel mundial y, sobre todo, en la esfera de la Unión Europea y nuestra Red Natura 2000. Pero ¿cómo valorar algo de tal entidad a nivel mundial o europeo?

A tal fin, resulta idóneo el trabajo efectuado por la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES). Esta plataforma, constituida en 2012 y con sede en Bonn, es un organismo intergubernamental independiente, constituido con el objeto de valorar el estado de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. A este respecto, efectúa, entre otros trabajos, evaluaciones sobre temas específicos relacionados con su objeto; identificación de herramientas y metodologías relevantes para las políticas, facilitando su uso y catalizando su desarrollo posterior, etc³.

Pues bien, dentro de la labor encomendada, IPBES ha publicado en mayo de 2019 un amplio y justificado Informe -IPBES (2019)- bajo el título *The global assesment report on biodiversity and ecosystem services*, con unas conclusiones ciertamente desalentadoras.

La elección de este Informe por la comunidad internacional para encender -si es que en algún momento se habían apagado- las alarmas y advertirnos de nuevo sobre la imparable pérdida de biodiversidad, vendría justificada en la precisión, amplia participación de expertos y la profundidad de su análisis, así como el haber recibido la conformidad de más de 130 Estados⁴.

³ IPBES es a menudo descrita como el “IPCC de la biodiversidad”. Proporciona a los responsables de la formulación de políticas evaluaciones científicas objetivas sobre el estado del conocimiento de la biodiversidad en el planeta, los ecosistemas y las contribuciones que realizan las personas, así como las herramientas y los métodos para proteger y utilizar de manera sostenible estos activos naturales vitales. Para obtener más información sobre IPBES y sus evaluaciones, [véase](#).

⁴ Según se describe en el propio Informe, ha sido elaborado por alrededor de 150 expertos de todo el mundo, con la asistencia y contribución de otros 350 autores, en el cual se analizaron más de 15.000 publicaciones científicas. Fue aprobado por los más de 130 gobiernos que constituyen los miembros de IPBES, en la séptima sesión de la Plenaria de IPBES (celebrada entre el 29 de abril y el 4 de mayo de 2019), organizada por Francia en la UNESCO en París.

Para dar cuenta de la notoriedad de este Informe de IPBES, téngase en cuenta que la propia COMISIÓN EUROPEA (2019a) le ha otorgado el carácter de "Informe histórico".

Esta visión pesimista que desprende el Informe IPBES de 2019 se confirma especialmente si nos ceñimos al análisis sobre la consecución de las 20 Metas de Aichi, al considerar que sólo 4 de estas metas han tenido un buen progreso, siendo que de las restantes, 7 han tenido un progreso moderado, 6 un pobre progreso y de 3 se carece de información -página 34 del Informe-. Escaso bagaje si tenemos en cuenta las esperanzas puestas por la comunidad internacional en la década 2011-2020: sólo un 20% de los objetivos propuestos podrían considerarse cumplidos.

De entre los objetivos de Aichi que sí se han conseguido, se encuentra el concerniente a que al menos el 17% de las zonas terrestres tenían que haberse protegido a través de su consideración como áreas protegidas. Se recuerda que en España, casi el 30% de nuestra superficie terrestre está integrada en Red Natura 2000. No es cuestión menor la consecución de este objetivo a nivel mundial, y desde luego puede considerarse un caso de éxito, pero claramente insuficiente. A modo de ejemplo, hay que considerar que algunas de las Metas de considerable importancia han contado con un resultado pobre. Este es el caso, por ejemplo, de la concerniente a reducir al menos a la mitad, el ritmo de pérdida de hábitats naturales y la reducción de forma significativa de la degradación y fragmentación.

Al margen, se incluyen afirmaciones en el Informe IPBES igualmente preocupantes, y que afectan a factores desencadenantes de la pérdida de biodiversidad como que, a nivel mundial, las áreas urbanas se han duplicado desde 1992 -p. 28- o que el 75% del espacio terrestre y el 66% del medio ambiente marino han sido alterados significativamente por las acciones humanas -p. 11-. Amén de incluir algo que, no por sabido, resulta menos preocupante, como es la conexión entre el aumento de temperaturas por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

En definitiva, el Informe IPBES -p. 12- nos advierte que alrededor de 1 millón de especies están en peligro de extinción, de las cuales, muchas de ellas se verían abocadas a este escenario en un escaso periodo de tiempo a menos que se tomen medidas para reducir la intensidad de los factores que causan la pérdida de biodiversidad.

Bien es cierto que este Informe IPBES de 2019 es un elemento idóneo, pero valorativo del estado de la biodiversidad a nivel mundial, por lo que resulta necesario acudir a documentos de análisis circunscritos a la esfera europea de forma más específica. Así, por manejar la misma fuente originadora, podemos

identificar un también reciente Informe IPBES de 2018 sobre evaluación de la diversidad biológica en Europa y los servicios de los ecosistemas de Europa y Asia Central.

A este respecto, IPBES (2018) destaca -p. 3- que la diversidad biológica de Europa y Asia Central «sufre un deterioro severo e incesante. Los ecosistemas naturales han perdido superficie, por ejemplo, los humedales se han reducido a la mitad desde 1970, y las praderas naturales y seminaturales, las turberas y los hábitats marinos litorales se han degradado. Los ecosistemas se han deteriorado considerablemente desde el punto de vista de la diversidad de las especies».

Así, sigue señalando que «de todas las especies que viven exclusivamente en Europa y Asia Central, el 28% está en peligro de extinción. De todos los grupos evaluados de especies que viven en la región, los que corren más peligro son los musgos y las plantas hepáticas (50%), los peces de agua dulce (37%), los caracoles de agua dulce (45%), las plantas vasculares (33%) y los anfibios (23%). Los paisajes terrestres y marinos se han vuelto más uniformes en cuanto a las especies que albergan, por lo que han perdido diversidad».

Bien es cierto, prosigue, que «en los últimos años, algunas tendencias negativas en materia de diversidad biológica se han invertido gracias a las políticas y medidas de sostenibilidad y conservación adoptadas a nivel nacional e internacional. En zonas como el Mar del Norte, algunas poblaciones de peces han aumentado merced a una gestión más sostenible de la pesca y la reducción de la eutrofización. Algunos hábitats amenazados, como los bosques de Macaronesia, y ciertas especies en peligro, como el lince ibérico y el bisonte europeo, se han recuperado considerablemente como consecuencia de las campañas de conservación».

Para concluir que «en general, los progresos realizados en pro de la salud de los ecosistemas siguen siendo insuficientes. Algo se ha avanzado en la mejora de la situación de la diversidad biológica mediante la salvaguardia de los ecosistemas, las especies y la diversidad genética, pero la situación y las tendencias siguen siendo negativas en general. Si se intensificase la labor de conservación y se hiciese un uso más sostenible de la diversidad biológica, habría más probabilidades de alcanzar las metas nacionales e internacionales relativas a esa diversidad».

Ante este estado de cosas, es necesario analizar la posición de la Unión Europea en materia de biodiversidad, fundamentalmente a la hora de fijar los nuevos objetivos y compromisos en la materia ante la próxima década 2021-2030, cuestión esta que se examina a continuación.

3. LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL INFORME IPBES. LA 15ª CONFERENCIA DE LAS PARTES (COP15) DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA KUNMING 2020

No puede decirse que las antedichas conclusiones de IPBES sorprendan a nadie en el seno de la Unión Europea. Valga como ejemplo la adopción en 2017 del denominado *Plan de Acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía*, del que dimos cuenta en nuestra intervención en este Observatorio en 2018, y en el cual constataba la Comisión Europea que «la evaluación ha demostrado que aún no se han alcanzado los objetivos de las Directivas (Hábitats y Aves) y no es posible predecir cuándo se lograrán plenamente», advirtiendo que «tan solo alrededor de la mitad de las aves y un porcentaje menor de los demás hábitats y especies protegidos en la UE gozan actualmente de un buen estado de conservación».

De esta manera, coetáneamente al Informe IPBES (2019), la Comisión Europea y otras Instituciones comunitarias han emitido juicios igualmente desfavorables sobre la consecución de los objetivos fijados en 2010 para frenar la pérdida de biodiversidad de forma coincidente a lo declarado por esta Plataforma Intergubernamental.

En este sentido, la COMISIÓN EUROPEA (2019a: p. 3) indica en relación a los objetivos fijados en su Estrategia sobre la biodiversidad hasta 2020, que «parece inevitable que la UE no consiga sus ambiciones» -también puede verse análoga conclusión en COMISIÓN EUROPEA (2019b: p. 3)-.

De forma semejante se pronuncia la AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (2019: p. 8), al señalar que «está claro que el capital natural todavía no se está protegiendo, conservando y potenciando de acuerdo con las ambiciones del 7.º PMA. Las pequeñas proporciones de especies (23 %) y hábitats (16 %) protegidos se encuentran en un estado de conservación favorable y Europa no está en vías de cumplir su objetivo global de detener la pérdida de biodiversidad para 2020. Europa ha logrado sus objetivos de designar las zonas terrestres y marinas protegidas y algunas especies se han recuperado, pero es probable que la mayoría de los otros objetivos no se cumplan». O el CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019) indicando que «a pesar de los esfuerzos cada vez mayores, el mundo, incluidos la UE y sus Estados miembros, no está en vías de alcanzar la mayoría de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, y que nuestra ambición y acciones actuales son insuficientes para alcanzar la Visión de la Diversidad Biológica para 2050».

En fin, negativas aseveraciones que no invitan al optimismo para afrontar los retos en materia de biodiversidad de la nueva década que llega.

A este respecto, es de destacar la próxima celebración en Kunming (China) de la 15ª Conferencia sobre Biodiversidad de la ONU (COP15), y cuya misión será precisamente la revisión de los resultados del periodo 2011-2020 (Metas de Aichi) y lo que, a la vista de lo concluido resulta más trascendental, las decisiones a adoptar de cara al siguiente Marco global de biodiversidad posterior (2021-2030), y que va a contar con al menos dos reuniones preparatorias en la misma ciudad asiática y en Bogotá.

Sobre esta cuestión, resulta muy interesante la consulta del documento "Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020: documento para el debate" de la Secretaría ejecutiva de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Este documento, que recoge otras Decisiones de la Conferencia de las Partes del Convenio (como por ejemplo la 14/34, adoptada en la COP14 en Egipto)⁵, resalta el amplio apoyo recogido en consultas a la propuesta relativa a que el Marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 cuente con un conjunto de metas para la diversidad biológica específicas, medibles, ambiciosas, realistas y con plazos basados en la ciencia y los conocimientos para el período de 2021 a 2030.

Pero a nuestro parecer, resulta más relevante la reflexión que efectúa sobre la voluntariedad o vinculación de los acuerdos adoptados en esta COP15 para los Estados. En este sentido, ya hemos referido más arriba que las Metas de Aichi se conceptuaban como una visión o una misión, y a la vista está que el sistema no ha funcionado. Sería deseable una conversión a compromisos de los Estados reales y medibles. Siendo realistas, y atendiendo a otras experiencias relativas a otros acuerdos internacionales en el ámbito medioambiental, no parece previsible que así vaya a ocurrir. No obstante, hay que destacar que la Unión Europea sí que baraja esta opción de aumentar la vinculación de los compromisos 2021-2030, tal y como veremos a continuación.

En lo relativo a la posición que vaya a adoptar la Unión Europea, alineada como está con los objetivos de este Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, se ha iniciado en los últimos meses un periodo de reflexión en el seno comunitario a fin de fijar los nuevos objetivos en materia de biodiversidad con evidentes repercusiones en Natura 2000, todo ello de cara a la celebración de esta COP15. Y esto puede decirse de las principales instituciones de la Unión Europea (Comisión Europea, Consejo de la Unión Europea y el Parlamento europeo).

⁵ [Véase este enlace.](#)

Ahondando en este periodo de reflexión, desde principios de 2019, la Comisión Europea inició una nueva evaluación a fondo de la Estrategia sobre Biodiversidad de la UE, organizando junto con el Comité Europeo de las Regiones una Conferencia para reunir a los responsables de la formulación de políticas de la Unión y las partes interesadas a fin de reflexionar sobre los logros y evaluar los fallos de la estrategia actual y recopilar opiniones para futuras actuaciones. De hecho, se espera que a finales de 2020 se publique el Informe final de la Comisión que sienta las bases del nuevo Marco de la Unión Europea sobre Biodiversidad post 2020, en la línea de lo que se adopte en la COP15 - COMISIÓN EUROPEA (2019a: pp. 3 y 4)-.

De igual modo, el Consejo de la Unión Europea, en su sesión 3741, celebrada el 19 de diciembre, emitió sus conclusiones sobre la preparación del Marco mundial para la diversidad biológica después de 2020, y en el que, entre otras muchas cuestiones, se muestra resuelto a «adquirir compromisos voluntarios individuales o para el conjunto de la UE en el 75º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2020 o en la COP15 del Convenio sobre la Diversidad Biológica para contribuir a un marco mundial para la diversidad biológica después de 2020 eficaz y exitoso abordando los factores de pérdida de biodiversidad identificados en el Informe de evaluación mundial de 2019, elaborado por la IPBES»; pidiendo a la Comisión Europea que «desarrolle sin demora una estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030 ambiciosa, realista y coherente como elemento central del Pacto Verde Europeo, que aborde los factores tanto directos como indirectos de la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas, incluya los objetivos de conservación de hábitats y especies y aplique el principio de precaución y el enfoque basado en los ecosistemas» -CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019)-.

Y por último, destacar también la posición del Parlamento, el cual aprobó una resolución el 16 de enero de 2020 en la que fijaba su posición en la COP15, indicando la necesidad de que se fijen metas legalmente vinculantes para la Unión y sus Estados miembros.

Del mismo modo, en esta resolución se solicita que la Estrategia de biodiversidad para 2030 garantice que la UE liderará el camino a seguir a través de las siguientes medidas:

- a) Garantizar que las áreas naturales conformarán al menos un 30% del territorio de la UE.
- b) Restaurar ecosistemas degradados para 2030.
- c) Asignar un mínimo del 10% del presupuesto a largo plazo 2021-2027 a mejorar la biodiversidad.

En definitiva, habrá que seguir con atención el transcurso de este 2020, a fin de valorar la eficiencia y practicidad de la implantación de Red Natura 2000 y los pasos a seguir. Como venimos advirtiendo en años anteriores, el proceso de implantación de la Red está prácticamente culminado. A modo de ejemplo, justo cuando se han cumplido 40 años de la aprobación de la Directiva de Aves como se examina más adelante, se calcula que el 92% de todas las áreas de importancia para las aves identificadas por BIRDLIFE en la UE están clasificadas como ZEPA -COMISIÓN EUROPEA (2019c)-.

Pero hay que evaluar la gestión de la Red Natura 2000, verdadero calibrador de su éxito, esto es, valorar si resultan las medidas adoptadas idóneas para «el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario», tal y como indica el artículo 2 de la Directiva de Hábitats. Y esto, aun reconociendo el avance que ha supuesto Natura 2000, está por ver⁶.

En lo que respecta exclusivamente a España, volvemos a insistir en la necesidad de aprobar los planes de gestión, no como un mero trámite formal, sino con base en criterios de calidad técnica adecuados y con las asignaciones presupuestarias calculadas de forma realista y suficiente. Es preciso también incidir en que, dado que estamos ante una superficie de Red Natura 2000 que alcanza casi el 30% de nuestro territorio, y que evidentemente en un porcentaje elevado se trata de propiedades privadas, resulta también imprescindible articular efectivas fórmulas de colaboración público-privada. Y es que, siguiendo a MARQUÉS, HUILLCA y SEGURA (2019: p. 2010), «los agricultores que desarrollan su actividad en estos agrosistemas promoviendo la conservación de la agrobiodiversidad deben ser reconocidos como auténticos gestores del medio cuya labor resulta en beneficios que deben ser reconocidos, cuantificados y compensados»⁷.

⁶ Otro caso de éxito podría verse en el caso de los bosques, ya que la Unión Europea ha aumentado la cobertura boscosa en las últimas décadas. Cuestión de capital importancia en materia de biodiversidad, pues la deforestación es una de las principales causas de la merma de biodiversidad -COMISIÓN EUROPEA (2019d)-.

⁷ Esto es, la utilización de la denominada *Custodia del territorio*. Concepto este que poco a poco va ganando peso en la literatura científica, pero con pocas experiencias reales, al menos en nuestro país. Sobre las principales referencias científicas y estudios en la materia, se recomienda el reciente trabajo de CAPDEPÓN FRÍAS y DURÁ ALEMAÑ (2019).

4. EL 40 ANIVERSARIO DE LA DIRECTIVA DE AVES

La celebración del 40 aniversario de la Directiva de Aves durante el 2019 hace posible que se haga balance de una de las primeras normas medioambientales que se adoptaron a nivel europeo, de hecho, pocos años habían pasado desde la celebración de la primera Cumbre Mundial sobre el Medio Humano. Ya en aquel momento, la disminución alarmante de las especies de aves estaba en el punto de mira de Europa. No eran ajenos a esta situación el drenaje a gran escala de los humedales, la pérdida de otros hábitats importantes o el uso excesivo de pesticidas dañinos. La aprobación de esta Directiva supuso un nuevo enfoque en la conservación de la vida silvestre basado en la protección y gestión de hábitats y especies, sobre todo, de especies de aves amenazadas y vulnerables. Con esta norma se protege a más de 500 especies de aves silvestres en toda su área de distribución natural dentro de la UE, con independencia de las fronteras entre países.

Hoy en día, esta Directiva sigue siendo uno de los basamentos fundamentales de las políticas sobre biodiversidad de la UE y a través suyo se han protegido más de 5.611 lugares para aves silvestres cubriendo más de 749.045 Km² de tierra y mar. Estos lugares protegen los hábitats de 194 especies de aves enumeradas en el anexo I que están amenazadas, restringidas en su área de distribución o son particularmente vulnerables a cambios en sus hábitats. De hecho, muchas de las especies que anteriormente estaban amenazadas en Europa están ahora fuera de la lista de peligro. En la actualidad, podemos afirmar que la red de ZEPA está prácticamente completada en tierra.

Ahora bien, la conservación debe practicarse como una actividad de carácter continuado y solo de esa manera podrá baremarse el verdadero progreso real de las medidas que se adopten.

En definitiva, el balance de una andadura de 40 años es positivo y esperanzador. “Allí donde las acciones se llevan a cabo a una escala suficiente y con suficientes recursos, incluso en las peores circunstancias se pueden cambiar las cosas”⁸. No obstante, todavía queda mucho camino por recorrer si se quiere conseguir la plena consolidación de la Directiva. Tengamos presente que, en la última encuesta publicada en mayo de 2019 sobre las actitudes de las personas hacia la naturaleza y la biodiversidad en los 28 Estados miembros de la UE, una parte importante de europeos continúa sin ser consciente de la

⁸ Las referencias efectuadas en este epígrafe tienen su base en COMISIÓN EUROPEA (2019a).

pérdida de biodiversidad y la mayoría (un 70%), todavía no ha oído hablar de Red Natura 2000⁹.

5. ELECTROCUCIÓN DE AVES PROTEGIDAS EN TENDIDOS ELÉCTRICOS

Descendiendo un peldaño hasta llegar a España, vamos a examinar un problema que aparentemente pasa desapercibido, pero que ha resultado altamente preocupante para la Fiscalía General de Medio Ambiente y Urbanismo, y que no es otro que las consecuencias derivadas de la colisión y/o electrocución de aves en tendidos eléctricos, y que afecta tanto a zonas de especial protección como a aquellas otras que no lo son. Una problemática que no ha merecido el suficiente grado de atención a pesar de los alarmantes datos de mortandad de avifauna.

De acuerdo con las cifras que maneja el Ministerio para la Transición Ecológica, más de 33.000 aves rapaces protegidas son víctimas cada año de la electrocución en los tendidos eléctricos en España, con un especial impacto sobre rapaces como el águila imperial ibérica. Paralelamente, se tiene conocimiento de las soluciones técnicas que son eficaces para enmendar este problema, pero las compañías eléctricas se han limitado a subsanar parcialmente los tendidos, en la mayoría de los casos, cuanto existe un aviso de una electrocución por parte de la autoridad.

En las Conclusiones de la XI Reunión Anual de la Red de Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo celebrada en Badajoz los días 18 y 19 de febrero de 2019 y, concretamente, en el apartado IV: “la problemática de la mortandad de avifauna protegida en redes de distribución de energía eléctrica de alta tensión”, se hace eco del asunto.

Teniendo en cuenta que es la principal causa de mortandad de la avifauna, a través de estas conclusiones se justifica incluso la vía penal como una de las posibles alternativas. Entre otros, se propone aplicar el tipo previsto en el artículo 326 bis del Código Penal, sobre daños sustanciales a animales o perjuicio grave al equilibrio de los sistemas naturales cuando devengan de la explotación de instalaciones en las que se realizan actividades peligrosas.

⁹ Puede así consultarse el Eurobarómetro número 781 (2018-2019), en el que se obtienen unos pobres resultados en el estado de conocimiento de los europeos sobre Natura 2000, a pesar de los ingentes esfuerzos de la Unión Europea por dar a conocer la Red. En lo que respecta a España, un 6% han oído hablar de Natura 2000 y saben lo que es (11% UE28); un 16% (19% EU28) han oído hablar de ella, pero no saben lo que es; y un 78% (70% EU28) no saben lo que es. Al menos, eso sí, en España, un 41% de los encuestados han oído hablar del término “biodiversidad” y declaran conocer su significado (lo que supone un incremento del 6% respecto del Eurobarómetro de 2015).

Este tipo doloso o por imprudencia afectaría tanto a las personas físicas como a las jurídicas, titulares o explotadoras de instalaciones de tendidos eléctricos, en su perspectiva de comisión por omisión del artículo 11 CP; en aquellos casos en que, incumpléndose la normativa de prescripciones electrotécnicas del Estado o de las Comunidades Autónomas que dispongan de ella, se dé lugar a un riesgo grave para el hábitat o a un resultado de destrucción de especies protegidas.

La premisa básica de la que se parte y así se deduce de diversas normas del sector ambiental y eléctrico, es que todo titular de una actividad peligrosa, como la eléctrica, debe tener sus instalaciones en correcto estado para evitar riesgos o daños para la fauna o el medio ambiente.

Hasta el momento, no se tiene constancia de que se hayan planteado directamente por particulares o asociaciones denuncias en vía penal contra los representantes de las compañías eléctricas ni que haya habido sentencias condenatorias; sin perjuicio de que se hayan incoado diligencias penales para la investigación de estos hechos; aunque suelen ser escasas. Y es que, a pesar de que se baraja esta posibilidad y está prevista en las propias Conclusiones de la Fiscalía, en la práctica presumimos que resultará muy complicado que prosperen. Todo dependerá del grado de implicación de los propios Fiscales de medioambiente y su sensibilización con esta problemática.

Efectuamos a continuación una breve alusión a un oficio de la propia Fiscalía General del Estado de Medio Ambiente y Urbanismo de fecha 29 de julio de 2019 en el que se informa de las decisiones adoptadas por la Red de Seguimiento de la mortandad de avifauna protegida por incidencia de los tendidos eléctricos, cuyo principal objetivo es reducir las intolerables cifras de mortandad. De la documentación e información recopilada a través de la Red, la conclusión a la que se llega es preocupante. En este oficio se destaca que, salvo excepciones puntuales, son las propias Administraciones públicas las que no incoan expedientes sancionadores para averiguar la trascendencia legal de la mortandad de avifauna por electrocución o colisión con tendidos eléctricos en aplicación de la legislación medioambiental (Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y las correspondientes leyes autonómicas) y/o de la legislación sectorial de industria y del sector eléctrico.

Asimismo, las CCAA justifican la inexistencia de expedientes sancionadores en que la electrocución o colisión son meros accidentes o casos fortuitos; y en otros casos alegan la existencia de convenios administrativos formalizados con las compañías eléctricas a través de los cuales estas se comprometen a corregir tendidos eléctricos. A su vez, pocas de estas Comunidades Autónomas han reparado en la exigencia de responsabilidad

ambiental que pudiera derivarse de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

En definitiva, una actuación omisiva por parte de las Administraciones, cuando menos inquietante. De ahí que la propia Fiscalía, a través de este oficio solicite a las Administraciones que se cumplan estrictamente las disposiciones del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución de líneas eléctricas de alta tensión (en adelante RD 1432/2008), al que nos referiremos a continuación; sin olvidar las previsiones establecidas en otras normas de rango superior. Y sobre todo, que se incoen en vía administrativa las actuaciones necesarias para determinar si esta mortandad de avifauna debe dar lugar a la incoación de un expediente sancionador y/o a la adopción de medidas de prevención, evitación y reparación que sean procedentes¹⁰.

¿Por qué hemos llegado hasta aquí? Siendo conscientes de que debemos retrotraernos necesariamente en el tiempo, la respuesta es simple, ninguno de los responsables, dícese Comunidades Autónomas, titulares de líneas eléctricas y Administración General del Estado, han dado cumplimiento a las obligaciones previstas en el RD 1432/2008.

Un Decreto cuyo ámbito de aplicación abarca tanto las líneas con conductores desnudos de nueva construcción o que no cuenten con un proyecto de ejecución aprobado a su entrada en vigor, así como las ampliaciones o modificaciones de líneas ya existentes; y también aquellas líneas existentes a su entrada en vigor, ubicadas en zonas de protección, siendo obligatorias en este caso las medidas de protección contra la electrocución y voluntarias las medidas de protección contra colisión.

Y es precisamente en el caso de la adaptación de las líneas existentes donde han surgido los mayores problemas. Vaya por delante que el RD 1432/2008 entró en vigor el 14 de septiembre de 2008. En el plazo de un año desde esa fecha, las CCAA deberían haber publicado las zonas de protección de aves existentes en su respectivo ámbito territorial y además haber determinado las líneas eléctricas existentes que no se ajustasen a las prescripciones técnicas establecidas en el Anexo de la norma y que provocaran una significativa mortandad.

Por su parte, los titulares de líneas eléctricas, en el plazo de un año desde que las CCAA les hubiesen notificado las líneas eléctricas que debían haberse

¹⁰ MORENO SOLDADO (2019). En este trabajo se incluyen los dos documentos de la Fiscalía referenciados.

adaptado, tenían la obligación de presentar los correspondientes proyectos técnicos.

Por si fuera poco, conforme a la disposición adicional única, el Gobierno central, en un plazo no superior a cinco años desde la entrada en vigor del RD 1432/2008 debería haber habilitado los mecanismos y presupuestos necesarios para acometer la financiación total de las adaptaciones de las líneas eléctricas existentes. En ningún caso la ejecución de las adaptaciones debería superar los dos años desde la aprobación de la financiación correspondiente. Asimismo, conforme se establece en la Disposición Transitoria, “la ejecución del proyecto dependerá de la disponibilidad de la financiación prevista en el Plan de inversiones del Gobierno”. Y es precisamente esta financiación la cúspide de la pirámide en la que deberían haber culminado las obligaciones de las partes para de esa manera posibilitar la ejecución de los proyectos técnicos.

Lo que más llama la atención es que la Administración General del Estado asumiera el coste de la adaptación de todas las líneas eléctricas existentes -estamos hablando de miles de millones de euros-. Más allá de esta afirmación, lo cierto es que ninguno de los implicados cumplió sus obligaciones dentro de los plazos señalados y optaron por “dejar pasar el tiempo” o “esperar acontecimientos”, si bien aproximadamente en 2014 deberían haberse subsanado todas las deficiencias en tendidos eléctricos.

Lo que queremos decir es que como las CCAA no delimitaron sus zonas de protección o lo hacían con retraso, ni llevaban a cabo los inventarios de líneas eléctricas afectadas; sus titulares tampoco prepararon los proyectos técnicos y, por supuesto, a la Administración General del Estado no le corría prisa diseñar un plan de inversiones.

En la actualidad, prácticamente todas las CCAA han determinado sus zonas de protección y todas, a excepción de Aragón y Asturias, han identificado las líneas eléctricas¹¹. Por lo que se refiere al año 2019, Extremadura y Andalucía determinaron las líneas eléctricas que no se ajustaban a las prescripciones técnicas del RD 1432/2008 y Castilla-La Mancha las ha actualizado (DOCM núm. 252, de 24 de diciembre)¹².

¹¹[Situación actual de las Zonas de Protección](#) (fecha de último acceso 12 de febrero de 2020)

¹² [Resolución de 23 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Ambiente . Resolución de 20 de noviembre de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos.](#)

[Resolución de 05/12/2019, de la Dirección General de Transición Energética](#)

Respecto al capítulo de la financiación, tuvieron que transcurrir casi nueve años hasta la aprobación del Real Decreto 264/2017, de 17 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la financiación de la adaptación de las líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos en el RD 1432/2008. La finalidad en sí misma no fue la de adecuar las líneas sino hacerlo para evitar la mortandad de aves. Unas bases a todas luces insuficientes, si tenemos en cuenta que apenas han dado lugar a convocatorias de subvenciones.

En este año 2019, resaltamos el Acuerdo del Consejo de Ministros que contempla la distribución territorial definitiva de los créditos presupuestarios acordados en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, que se celebró el pasado 30 de septiembre de 2019. Entre otras cuestiones, el Consejo de Ministros ha autorizado la distribución territorial de 3,5 millones de euros destinados a la modificación de tendidos eléctricos para evitar daños por electrocución a la avifauna en 12 autonomías¹³.

Reiteramos que esta financiación es a todas luces insuficiente y no se contempla como tal en los Presupuestos Generales del Estado, si bien no puede superar los 15 millones de euros al año¹⁴.

Por último, queremos poner especial énfasis en que algunas de las compañías eléctricas hayan tratado de eludir su responsabilidad amparándose en que las modificaciones necesarias de las líneas eléctricas requieren precisamente la previa financiación por parte de la Administración competente y si ésta no habilita los fondos necesarios, ella sería precisamente la responsable.

Prácticamente en exclusiva se ha pronunciado sobre estos casos la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha y a raíz de los recursos formulados por compañías eléctricas contra sanciones impuestas en expedientes administrativos. En síntesis, viene a decir que el motivo principal por el que deben responder las compañías eléctricas es por el incumplimiento de la presentación de proyectos técnicos. Es un requisito que se le impone a la operadora y es previo a la ejecución del proyecto. En opinión de la Sala, lo que va a depender de la disponibilidad de la financiación no es la obligación de presentar el proyecto sino la ejecución del mismo. Es más, la financiación prevista la califica de “programática” y no equiparable a las obligaciones que se imponen a los titulares de las líneas eléctricas.

¹³ Según estos criterios, Andalucía recibirá 820.660€; Castilla-La Mancha, 784.979€; Castilla y León, 749.298€; Extremadura, 463.851€; y Catalunya, 312.128€. Les siguen la Comunidad Foral de Navarra y Comunitat Valenciana, a las que les corresponden 107.042€ respectivamente; y Región de Murcia, con 71.361€. Illes Balears, La Rioja, Euskadi y Comunidad de Madrid percibirán, cada una, 35.680,90€. [Véase este enlace.](#)

¹⁴ Véase el [Estudio de integración de necesidades de financiación impuestas por el R.D. 1432/2008](#), con el mecanismo previsto a través de un Plan de Impulso al Medio Ambiente.

La Sala diferencia lo que es la presentación del proyecto técnico de su ejecución, para lo cual sí que debe estar prevista esta financiación. Desafortunadamente, en los casos contemplados, la Sala no se pronuncia sobre el alcance de la financiación ni su eventual incumplimiento¹⁵.

En definitiva, las reglas de juego estaban muy bien determinadas en el RD 1432/2008, pero no han dado los resultados esperados. Dejamos sobre la mesa la urgente necesidad de llevar a cabo la modificación de esta norma bajo el paraguas del principio fundamental de “quien contamina paga”, por cuanto dentro de las posibles soluciones que tenía el legislador en aquel momento, no optó por la más óptima¹⁶.

6. A VUELTAS CON LA CAZA DEL LOBO

6.1. LA CAZA LEGAL DE UNA ESPECIE PROTEGIDA NO CONLLEVA UNA REDUCCIÓN DE LA CAZA FURTIVA

A través de este apartado vamos a integrar el resultado de dos sentencias. La primera, de 10 de octubre de 2019 dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a través de la cual se pronuncia sobre una petición de decisión prejudicial planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de Finlandia y cuyo objetivo es la interpretación del apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992 (Directiva de Hábitats), en el que se prevén las excepciones a la prohibición de captura o sacrificio de determinadas especies.

Más concretamente, la cuestión se ciñe a la interpretación de la excepción prevista en el apartado d), que textualmente dice: “para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el anexo IV”, entre las que se encuentra el *canis lupus*. Un apartado que, a diferencia de los restantes, no determina el objetivo específico que se persigue

¹⁵ Citamos diversas sentencias conscientes de que la última es de 2018, si bien resultan necesarias para comprender esta problemática: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 15 de noviembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Constantino Merino González), de 11 de mayo de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Miguel Ángel Pérez Yuste) y de 21 de mayo de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Jaime Lozano Ibáñez). Véase LÓPEZ PÉREZ (2018).

¹⁶ Para ampliar este tema, véase MORENO SOLDADO (2018: p. 113 y ss.).

con la excepción pero que tampoco constituye una base jurídica de carácter general para el otorgamiento de excepciones.

El "quid" de la controversia se relaciona con dos decisiones adoptadas por el Instituto Finandés de Fauna Salvaje a través de las cuales se autorizó excepcionalmente la caza de 7 de lobos en favor de dos ciudadanos -la caza denominada "de gestión de la población"- . De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.3º de la Ley de Caza de Finlandia, el lobo está sujeto a un régimen de protección permanente, de ahí que las excepciones deban sujetarse a requisitos legales muy estrictos y prever una zona determinada y una selección de los especímenes que se van a cazar, de tal forma que la incidencia sobre la manada sea la menor posible.

Ambas decisiones fueron impugnadas por la Asociación Finlandesa de defensa del medio ambiente, Tapiola. El objetivo principal al que respondían las excepciones objeto de controversia fue la reducción de la caza furtiva, un desafío importante para la preservación de las especies amenazadas.

Se debe poner de relieve que el nuevo plan de gestión de población de lobos en Finlandia aprobado en enero de 2015 por el Ministerio de Agricultura y Silvicultura, prevé que el tamaño mínimo de una población viable de lobos es de veinticinco parejas reproductivas, por lo que las excepciones a su gestión deben garantizar la existencia de la manada local y, sobre todo, la coexistencia del hombre con el lobo. De hecho, será preferente para la caza el espécimen que cause daños o perjuicios a las personas que habitan en el territorio de los lobos o a su propiedad.

Lo que esencialmente pregunta el Tribunal remitente es si el contenido del artículo 16, apartado 1, letra e) de la Directiva de Hábitats debe interpretarse en el sentido de que se opone a la adopción de decisiones por las que se conceden excepciones a la prohibición de sacrificio deliberado del lobo en virtud de la caza de gestión, y cuyo objetivo es la lucha contra la caza furtiva. Tengamos presente que el artículo 12 de la propia Directiva obliga a los Estados a adoptar un sistema de protección rigurosa de determinadas especies, que incluye no solo un marco normativo concreto sino la ejecución de medidas específicas de protección, que evite la captura o el sacrificio deliberados.

Es esta protección rigurosa la que debe prevalecer, de tal manera que la excepción se supedita al requisito de que no exista otra solución satisfactoria y que la misma no suponga un perjuicio para el mantenimiento en un estado favorable de la especie concreta dentro de su área de distribución natural.

Con base en todas estas consideraciones, el TJUE responde que la letra e) del apartado 1 del artículo 16 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a la adopción de decisiones por las que se conceden

excepciones a la prohibición del sacrificio deliberado del lobo en virtud de la caza de gestión y cuyo objetivo es la lucha contra la caza furtiva, si:

- a) "el objetivo perseguido por tales excepciones no está fundamentado de manera clara y precisa y si, a la vista de datos científicos rigurosos, la autoridad nacional no puede acreditar que dichas excepciones sean idóneas para alcanzar el mencionado objetivo;
- b) no se ha acreditado debidamente que el objetivo que tales excepciones persiguen no pueda alcanzarse mediante otra solución satisfactoria, puesto que la mera existencia de una actividad ilegal o las dificultades a las que se enfrenta el control de esta última no pueden constituir un elemento suficiente a este respecto;
- c) no se garantiza que las excepciones no perjudican el mantenimiento, en un estado de conservación favorable (artículo 1, letra i) de la Directiva de Hábitats), de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural;
- d) las excepciones no han sido objeto de una evaluación sobre el estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trate, así como sobre la repercusión que la excepción prevista puede tener en tal estado de conservación, en el territorio de ese Estado miembro o, en su caso, en la región biogeográfica contemplada cuando las fronteras de dicho Estado miembro incluyan varias regiones biogeográficas o, incluso, si el área de distribución natural de la especie lo exige y, en la medida de lo posible, en el plano transfronterizo, y
- e) no se cumplen todos los requisitos relativos al criterio selectivo y a la forma limitada de las tomas de un número limitado y especificado de determinados especímenes de las especies que figuran en el anexo IV de dicha Directiva en condiciones de riguroso control, cuya observancia debe acreditarse teniendo en cuenta, en particular, el nivel de la población, su estado de conservación y sus características biológicas".

El TJUE deja en bandeja al Tribunal remitente la resolución que debe adoptar. Lo relevante es que no existen pruebas científicas de que la caza legal de una especie protegida conlleve una reducción de la caza furtiva de tal manera que se produzca un efecto beneficioso sobre el estado de conservación del lobo. Y es que la mera existencia de la caza furtiva no exime a los Estado miembros

de garantizar la salvaguarda de la especie protegida del lobo y menos aun cuando la decisión por la que se establece la excepción no menciona ni informes técnicos, ni jurídicos ni científicos.

Conviene subrayar 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”.

6.2. SE CONDENA A LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN A REPARAR EL DAÑO CAUSADO POR AUTORIZAR LA BATIDA DE 91 EJEMPLARES DE LOBO

A continuación y por la conexión directa que guarda con la anterior, nos detenemos en la sentencia de 12 de diciembre de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), a través de la cual se estima el recurso formulado por la Asociación para la Conservación y el Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) contra la Resolución de 29 de julio de 2016 de la Dirección General del Medio Natural, por la que se aprueba el Plan de Aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del Río Duero en Castilla y León para las temporadas 2016/2017, 2017/2018 y 2018/2019.

Al margen de otros motivos de recurso y por lo que aquí interesa, la Asociación recurrente alega que la resolución recurrida carece de motivación, ya que en el expediente administrativo no consta ningún estudio técnico, científico y objetivo que avale el estado de conservación del lobo y que justifique, por tanto, las capturas autorizadas así como su repercusión en la población de la especie. De ahí que exista una clara vulneración de la Directiva de Hábitats.

La estimación del presente recurso debe conectarse con el hecho de que el modelo de gestión aprobado por la Administración en orden a la consideración del lobo como especie cinegética y la razón de ser del Plan impugnado han sido anulados por la propia Sala, precisamente por la falta de información suficiente, objetiva, científica y actual que permitiese considerarlo así. En paralelo, también se anuló el Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprobó el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León.

Y es que, a juicio de la Sala, la falta de informes científicos no puede verse suplida por la aprobación de planes cinegéticos¹⁷.

En definitiva, se anula la resolución recurrida “ya que parte de que el lobo es especie cinegética y susceptible de ser cazada, lo que, a virtud de lo expuesto, no es posible reconocer”.

En nuestra opinión, lo más relevante de esta sentencia es que además de anular el Plan condena a la Administración a reparar el daño causado que lo eleva a la nada despreciable cantidad de 842.751 euros, resultado de multiplicar el número de lobos abatidos durante 2016, que es de 91 ejemplares, por el valor económico de cada uno de ellos (9.261 euros). Dicha suma debe destinarse a la realización por parte de la Administración de todas aquellas actuaciones que sean necesarias para la recuperación del lobo ibérico, debiendo presentar al efecto y en ejecución de sentencia un programa en el que se detallen las medidas, su duración, coste y financiación. Con ello, a juicio de la Sala, se beneficia a toda la sociedad, que es en definitiva la titular del bien jurídico lesionado.

7. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS EN EL ÁMBITO DE LA RED NATURA 2000

Como epígrafe final, queda hacer referencia a algunas cuestiones que resultan de relevancia en Natura 2000 y que se examinan de forma breve, concernientes a la interpretación que debe darse al artículo 6 de la Directiva de Hábitats y, en segundo lugar, al Informe sobre la revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde en la Unión Europea.

Con respecto a la primera de las cuestiones, la Comisión aprobó a finales de 2018 la guía “Gestión de sitios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats” -Nota de la Comisión C (2018), final, Bruselas, 21-11-2018-.

Este documento se configura como un compendio de orientaciones de cómo debe ser interpretado el importante artículo 6 de la Directiva de Hábitats, integrando igualmente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitida en los últimos años al respecto, sustituyendo al documento original de 2000. Se comienza con un marco general del precepto y un análisis de cada uno de los 4 apartados. Se trata de un documento de destacada importancia a nuestro juicio, habida cuenta de la importancia que hemos ido

¹⁷ BLASCO HEDO (2019).

dando en nuestras aportaciones anteriores en este Observatorio, sobre la adecuada gestión de los espacios integrados en Natura 2000.

Por otro lado, el año pasado, con ocasión de la aprobación de las Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de Infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, nuestra intervención en este Observatorio recogió una amplia disertación acerca del significado y alcance de la Infraestructura verde, la conectividad ecológica y el papel fundamental que contaría en la consecución de los objetivos fijados para Natura 2000. A este respecto, la Estrategia comunitaria sobre la materia, indicó que la infraestructura verde era la “espina dorsal” de la Red Natura 2000.

Como ya indicamos en ese momento, todo partía del 2013 con la aprobación de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones con el título de “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”. Pues bien, en el 2019 la Comisión ha aprobado el Informe sobre la revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde de la UE -COMISIÓN EUROPEA (2019e)-, y cuyas conclusiones se incorporarán a la evaluación de la Estrategia de UE sobre Biodiversidad hasta 2020.

En este Informe se incluyen algunas consideraciones que cabe destacar, como la concerniente a que «los datos empíricos muestran que todavía no se ha aplicado un enfoque estratégico en materia de infraestructura verde a escala de la UE», «a escala de los Estados miembros, se necesitan más esfuerzos para desarrollar y aplicar estrategias nacionales en materia de infraestructura verde y marcos de priorización para el restablecimiento de ecosistemas degradados» o que «la integración de la infraestructura verde en los mecanismos adecuados de financiación de la UE ha generado nuevas oportunidades; sin embargo, su aprovechamiento sigue siendo limitado», entre otras cuestiones que nos dan a entender que pese a los esfuerzos realizados, la implantación de los postulados que se derivan de la Infraestructura verde siguen estando en estado embrionario y pendientes de su verdadera implantación.

8. BIBLIOGRAFÍA

BLASCO HEDO, Eva. Suspensión provisional de la actividad cinegética por la estimación judicial de una medida cautelar versus modificación de la ley de Caza de Castilla y León que autoriza su ejercicio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 89, 29 abril 2019. Disponible en: http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/04/2019_04_29_Blasco_Suspension-cautelar-caza-CyL.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020).

CAPDEPÓN FRÍAS, Margarita; DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier. Introducción al concepto de la conservación privada: "nuevas" herramientas para la protección de la biodiversidad. *Revista Ciudad y Territorio*, n. 199, 2019, pp. 27-42.

GRAU LÓPEZ, Jaume. Convenio sobre la Diversidad Biológica: la última oportunidad de evitar la tragedia, acorralada. *Ecología Política*, n. 46, 2013, pp. 25-35.

LÓPEZ PÉREZ, Fernando. Jurisprudencia al día. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 15 de noviembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Constantino Merino González). *Actualidad Jurídica Ambiental*, julio 2018. Disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-castilla-la-mancha-electrocucion-de-aves-en-lineas-electricas-aguila-imperial-iberica-responsabilidad-por-danos/> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Conservar el patrimonio natural*. Madrid: Reus, 2019.

MARQUÉS PÉREZ, Inmaculada, HUILLCA QUISPE, Jhon y SEGURA GARCÍA DEL RÍO, Baldomero. Consideraciones para la valoración de la agrobiodiversidad. *Revista Iberoamericana de autogestión y acción comunal*, n. 73-75, 2019, pp. 197-212.

MORENO SOLDADO, Salvador. La Fiscalía de Medioambiente frente al drama de las electrocuciones de avifauna protegida. *Actualidad Jurídica Ambiental*, diciembre 2019. Disponible en: <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/36/23/13valenciamartin.pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-La responsabilidad medioambiental y sancionadora por las electrocuciones de avifauna protegida. *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha (Gabilex)*, n. 15, tercer trimestre 2018, pp. 113 y ss.

OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS:

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (2019), *El medio ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2020 (resumen ejecutivo)*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo. Disponible en:

<https://www.eea.europa.eu/es/publications/el-medio-ambiente-en-europa>

COMISIÓN EUROPEA:

-(2011), *Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020 [COM(2011) 244 final de 3 de mayo de 2011]*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:ev0029> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-(2019a), *Natura 2000, Boletín de Información Naturaleza*, núm. 46. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bddc30bf-c7ab-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-(2019b), *Natura 2000. Boletín de Información Naturaleza*, núm. 45. Disponible en: https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000news/nat45_es.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-(2019c), *The birds Directive: 40 years conserving our shared natural heritage*. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93b64009-7c3b-11e9-9f05-01aa75ed71a1/> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-(2019d), *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo*, Bruselas, 23.7./2019 COM (2019) 352 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0352> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

-(2019e), *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde de la UE*, Bruselas, 24.5.2019 COM (2019) 236 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0236&qid=1562053537296> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2019), *Conclusiones del Consejo sobre la preparación del marco mundial para la diversidad biológica después de 2020-Convenio sobre la Diversidad Biológica*, sesión del Consejo nº 3741 de 19 de diciembre de 2019. Disponible en:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15272-2019-INIT/es/pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

IPBES:

-(2018), Resumen para los responsables de formular políticas del informe de la evaluación de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas de Europa y Asia Central, Bonn, Alemania.

-(2019), *The global assesment report on biodiversity and ecosystem services*” (*ABSTRACT for policymakers*), Bonn, Alemania. Disponible en:

https://ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_ABSTRACT_for_policymakers.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020).

PARLAMENTO EUROPEO (2020), Resolución del Parlamento Europeo sobre la 15.^a reunión de la Conferencia de las Partes (COP15) en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobada en la sesión del 16 de enero de 2020. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0035_ES.html (Fecha de último acceso 15-07-2020)

Espacios naturales protegidos: dicotomía en la gestión entre necesidad y realidad

DANIEL DEL CASTILLO MORA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NOVEDADES NORMATIVAS EN 2019. 2.1 Protección. 2.2. Declaración. 2.3. Planificación. 2.4. Organización y Participación Social. 2.5. Subvenciones. 2.6. Uso Público. 3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2019. 3.1. Sobre la constitucionalidad de la planificación ambiental canaria respecto la legislación básica. 3.2. Inexistencia de despatrimonialización indemnizable derivada de la adopción de medidas cautelares en el acuerdo de inicio de declaración de espacio natural protegido. 3.3. Carpetazo judicial a la Actuación de Interés Regional "Marina de Cope". 3.4. Los límites del control jurisdiccional a la potestad de planificación ambiental. 3.5. Improcedencia de incluir las compensaciones por limitaciones urbanísticas singulares en la memoria económica de PORN. 3.6. Inexistencia de patrimonialización de derechos en espacios naturales protegidos por actividades tradicionales ante la ausencia de título habilitante. 3.7. Idoneidad de las medidas provisionales y cautelares para evitar la consolidación de edificaciones en espacios naturales protegidos.

RESUMEN: El año 2019, dada la alta intensidad electoral, ha supuesto un período de claro freno al impulso de políticas sectoriales ambientales. En este sentido, la mayor parte de las novedades pueden calificarse de poco calado estructural, lo que contraría las necesidades de una dinámica gobernanza de los espacios naturales protegidos.

ABSTRACT: The former year 2019, due to the fact of its high electoral load, has been a clear obstacle to boost environmental policies. Thus, most news could be considered structurally low-rated, unlike the real needs of a more dynamic governance in our Protected Areas.

PALABRAS CLAVE: Espacios Naturales Protegidos. Gestión. Gobernanza.

KEYWORDS: Protected areas. Management. Governance.

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de los espacios naturales protegidos se halla sometida a una acuciante vertiente dinámica, de modo que los problemas que plantean necesitan de respuestas rápidas y eficaces, lo que, de contrario conlleva, si no se solventa en esos términos, que los problemas se enquisten e incluso agraven. Problemas que no solo afectan a los gestores, sino al ecosistema y sus pobladores. Durante el año 2019, electoralmente intenso, hemos asistido a un manifiesto freno en la política de espacios naturales protegidos, resentida por los distintos procesos electorales.

Como podrá comprobarse, en número, la mayor parte de novedades se alejan de la gestión de los grandes espacios naturales protegidos (parques), concentrándose en Monumentos Naturales o Parajes Protegidos. Asimismo, existe una amplia modificación en la estructura de los Centros Directivos de las Administraciones Públicas implicadas, lo que, necesariamente, supone un período de pausa, que, desgraciadamente, la Naturaleza no puede permitirse.

Sin lugar a dudas, tanto la Ley 5/2019, de 2 de agosto, de Patrimonio Natural y Biodiversidad de Galicia, como la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, que se pronuncia sobre el recurso de inconstitucionalidad formulado contra diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, constituyen los principales hitos en la materia, proyectándose la necesidad, como venimos reiterando en anteriores ediciones, de la búsqueda de una nueva gobernanza en la que exista una real y mayor participación ciudadana (Juntas Rectoras y Consejos de Participación, acuerdos de custodia del territorio o ecogestión del territorio, entre otras), así como una mayor colaboración y cooperación entre las Administraciones Públicas.

La situación de lo agro, del medio, particularmente en los espacios naturales protegidos requiere una apuesta decidida, sin medias tintas: o asistimos a una política global de incentivo positivo de dichos espacios o, desgraciadamente, asistiremos, como venimos haciendo, a su progresivo abandono, con unas consecuencias que van más allá de dichas áreas, pues debe analizarse en clave de cambio global: degradación del suelo, incendios forestales cada vez más acuciantes ante dicho abandono, peores cultivos y peor ganadería, por indicar algunos efectos evidentes.

2. NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN 2019

La materia o competencia *espacios naturales protegidos* ofrece, desde la perspectiva de revisión anual, una variada regulación, la cual, en ánimo de hacer amena su exposición, se aborda de manera sistemática y cronológica, excluyendo de los mismos el análisis correspondiente a la Red Natura 2000 y a Áreas Marinas, para lo cual nos remitimos a los Capítulos correspondientes de la presente obra del Observatorio de Políticas Ambientales.

2.1. PROTECCIÓN

Desde el punto de vista autonómico, la Ley 5/2019, de 2 de agosto, de Patrimonio Natural y Biodiversidad de Galicia, constituye, sin duda, uno de los hitos más significativos. Como señala su propia Exposición de Motivos “*pretende llevar a cabo una protección transversal del patrimonio natural gallego, integrando los requisitos de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad en las demás políticas sectoriales, así como fomentar la información pública y los mecanismos de colaboración, cooperación y participación de la sociedad en la consecución de sus objetivos*”. La Red Gallega de Espacios Protegidos está conformado por aquéllos de competencia autonómica, esto es, Reserva natural, Parque, Monumento natural, Humedal protegido, Paisaje protegido, y, Espacio protegido Red Natura 2000. A ellos, deben sumarse como figuras de protección tanto el Espacio natural de interés local, como el Espacio privado de interés natural, los cuales, en ningún caso, podrán coincidir con espacios ya declarados en alguna de las categorías de la Red gallega de espacios protegidos (art. 22.3 LPNBG). Y, para cerrar el círculo, como figuras adicionales de protección tanto las Áreas protegidas por instrumentos internacionales, los Humedales de importancia internacional y los Geoparques. De conformidad con el art. 31 LPNBG, la declaración de un espacio incluido en la Red gallega de espacios protegidos conllevará los efectos de declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y de ejecución de las obras necesarias de conservación, así como

la posibilidad de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración, o, entre otras, la prioridad en el desarrollo de actuaciones de mejora de las condiciones socioeconómicas de la población residente. Debe destacarse la regulación del procedimiento de declaración (arts. 38 ss. LPNMG), así como los instrumentos de planificación (arts. 49 ss. LPNMG), en la que destaca, aparte de las categorías tradicionales de PORN, PRUG y Planes de Gestión, la figura de las normas de gestión y conservación, que constituyen los instrumentos de planificación de los espacios naturales de interés local y de los espacios privados de interés natural. El art. 6.2 LPNMG prevé, en fomento de la custodia del territorio (ecogestión del territorio) que la Administración autonómica, cuando sea titular de terrenos ubicados en espacios naturales, pueda suscribir acuerdos de cesión de la gestión, total o parcial, de los mismos a entidades de custodia. Finalmente, en consonancia con esta norma, la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas modifica la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia amplía la definición de la categoría "suelo rústico de especial protección", constituido por los terrenos incluidos en la Red gallega de espacios protegidos, en las áreas de presencia y áreas críticas definidas en los planes de recuperación o planes de conservación de especies amenazadas y en aquellas otras zonas para las que así se determine expresamente en alguno de los instrumentos de planificación recogidos en la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de Galicia.

Sin perjuicio de su análisis en otros Capítulos de esta obra, debe hacerse mención a la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, que viene a exceptuar de la declaración de interés comunitario los usos y aprovechamientos que vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos que califiquen el suelo como protegido, supeditándolo exclusivamente al informe de la Consejería competente en materia de espacios naturales protegidos.

Asimismo, el Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor (Murcia), constituye una medida necesaria y holística ante el grave desequilibrio que el estado ecológico del Mar Menor atraviesa en los últimos tiempos. Desde el punto de vista de los espacios naturales protegidos incluidos en su ámbito, se erige como eje vertebrador el Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos del Mar Menor y la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia, que integra las normas reguladoras y los mecanismos de planificación de las distintas figuras de espacios protegidos, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables conformen un todo coherente (art. 18.1).

Finalmente, con carácter incidental, las Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de Islas Baleares; la Ley 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios de Cataluña; y, la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias cierran las normas protectoras que podemos encontrar durante el año 2019.

2.2. DECLARACIÓN

Desde la perspectiva de la Administración General del Estado, cabe citar el Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2019, amplía los límites del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, con objeto de incorporar los espacios marinos colindantes. Asimismo, se deja apuntada la Resolución de 17 de diciembre de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de las Reservas de la Biosfera Valle del Cabriel, Alto Turia y La Siberia, la rezonificación de la Reserva de la Biosfera de Valles de Omaña y Luna, la ampliación de la Reserva de la Biosfera de Menorca, y la ampliación y cambio de nombre de la Reserva de la Biosfera de las Cuencas Altas de los Ríos Manzanares, Lozoya y Guadarrama, afectando, por tanto, a territorios de la Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha y Aragón.

En cuanto al ámbito autonómico, el Decreto 39/2019, de 15 de marzo, que declara el Paraje Natural enclave Romeu (Sagunto, Valencia), así como el Decreto 52/2019, de 29 de marzo, del Consell, de modificación del Decreto 71/1993, de régimen jurídico del Parque Natural de l'Albufera, constituyen hitos relevantes en la materia, sin olvidar sendos Decretos 6 y 7 de 21 de marzo de 2019, de declaración, por un lado, del paisaje protegido «Las Tuerces» (Palencia y Burgos) y del monumento natural «Laberinto de las Tuerces» (Palencia), así como, por otro, de declaración del paisaje protegido «Covalagua» y del monumento natural «Cascada de Covalagua» (Palencia).

Sin duda, la figura que más declaraciones ha suscitado ha sido la del Monumento Natural. Así, por la Región de Murcia, el Decreto 34/2019, de 20 de marzo, de declaración del Monumento Natural de las Gredas de Bolnuevo; por Extremadura, los Decretos 23, 24 y 25/2019, de 1 de abril, de modificación de las respectivas normas de declaración de los Monumentos Naturales de “Los Berruecos”, “La Mina de Jayona” y “Cueva del Castañar”, con objeto de actualizar su régimen de gestión de usos; en Castilla-La Mancha, el Decreto 52/2019, de 18 de junio, por el que se declara el Monumento Natural de Las Chorreras del Cabriel (Cuenca); y, finalmente, por Andalucía, el Decreto 456/2019, de 23 de abril, por el que se declaran diez Monumentos Naturales, siendo de carácter geológico el Peñón de Bernal (Almería), Canales de Padules (Almería) y Huellas Fósiles de Medusas de Constantina (Sevilla), de carácter biótico, la Encina de la Peana, la Encina del Marchal y la Encina del Abogado

(éstos tres ubicados en la provincia de Almería), de carácter mixto, la Cueva del Hundidero (Málaga), Monte Jabalcuza (Málaga), la Cueva del Agua del Tíscar (Jaén) y Nacimiento de Riofrío (Granada), y, en último lugar, de carácter mixto/ecocultural, el Tajo de Ronda (Málaga).

En una escala de ámbito local, pueden citarse la Orden de 11 de marzo de 2019, por la que se declara el Espacio Natural de interés local de Río Gafos (Pontevedra), la Orden de 28 de marzo de 2019, por la que se declara como Espacio Privado de interés natural el Lago de Lousada (Lugo) o la Orden de 27 de diciembre de 2019, por la que se declara como Espacio Natural de interés Local La Torre de Hércules (La Coruña). Asimismo, responde a este ámbito más reducido, la Orden 2/2019, de 12 de agosto, por la que se declaran ocho microrreservas de flora en la provincia de Castellón.

2.3. PLANIFICACIÓN

Como punto de partida, en atención a la figura de protección, cobra especial significación el Decreto 16/2019, de 23 de mayo, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en la parte de Castilla y León, en aras a la mejora de la protección y el fomento de la educación ambiental (debiendo recordarse que, en dicho ámbito, en Valsain (Segovia), se halla el Centro Nacional de Educación Ambiental).

En la normativa autonómica vasca, tanto el Decreto 27/2019, de 26 de febrero, que aprueba la parte normativa del PRUG del Parque Natural de Urkiola, como el Decreto 169/2019, de 29 de octubre, que aprueba la parte normativa del PRUG del Parque Natural de Gorbeia constituyen, por su importancia, uno de los principales hitos.

Desde la perspectiva de la normativa gallega, los Decretos 101 y 102, de 11 de julio de 2019, modifican sendos Decretos por los que se respectivamente se aprueban los PORNa y PRUG tanto del Parque Natural do Invernadeiro, como del Parque Natural Serra da Enciña da Lastra. Igualmente, debe citarse el Decreto 39/2019, de 28 de marzo, aprueba el Plan de Conservación del Espacio Natural de Interés Local Río Gafos (Pontevedra).

La Orden 81/2019, de 15 de mayo, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Valle de Alcudia y Sierra Madrona, en el ámbito de Castilla-La Mancha, que, como señala la propia norma, posee una privilegiada diversidad geológica, climática y topográfica dado su excepcional enclave geofísico.

A nivel de la perspectiva riojana, la Resolución 137/2019, de 17 de julio, dispone la publicación del Acuerdo por el que da cuenta al Consejo de Gobierno

de La Rioja de la prórroga, del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sierra Cebollera, por un período de tres años hasta la fecha 12-12-2021.

Si acudimos a las normas que, sin ser estrictamente planificación de espacios naturales protegidos, en cuanto a figuras concretas, sin embargo, inciden en la materia, no podemos dejar de citar, por un lado, la Resolución de 2 de julio de 2019, de la Gerencia del Consejo de Administración de Patrimonio Nacional, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan de Protección Medioambiental del Bosque de la Herrería, que, perteneciendo al Real Sitio de San Lorenzo del Escorial, guarda una directa conexión con el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Asimismo, debe citarse la Orden de 1 de abril de 2019, por la que se da publicidad al Acuerdo de 12 de febrero de 2019, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia Aragonesa de Biodiversidad y Red Natura 2000 Horizonte 2030, siendo objetivo de la misma la búsqueda de la coherencia *“con los nuevos paradigmas de la sociedad de la información y del conocimiento, de la economía circular y de la bioeconomía, así como con los retos que plantean la mitigación y adaptación al Cambio Climático, la lucha contra la despoblación y el abandono de los territorios donde la actividad humana, secularmente mantenida, ha modelado los paisajes y los ecosistemas”*, buscando, por tanto, configurar una verdadera política pública sobre gestión de la biodiversidad en el marco del desarrollo sostenible y de la lucha contra la despoblación. En tercer lugar, debe citarse en este ámbito tangencial, desde la perspectiva de la normativa riojana, al Decreto 18/2019, de 17 de mayo, por el que se aprueba la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja.

Finalmente, a modo de testimonio, sin necesidad de profundizar en ello, debe dejarse constancia del Acuerdo de Consejo de Gobierno de las Islas Baleares de 12 de abril de 2019, por el que se inicia el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Península de Llevant y de la ampliación del Parque Natural de la Península de Llevant. Igualmente, por su carácter genérico, debe dejarse apuntado el Decreto 25/2019, de 25 de marzo, por el que se crea el Registro de Planeamiento de Canarias y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

2.4. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

En atención a su progresiva relevancia, se van abriendo diversos canales de participación de la ciudadanía e instituciones públicas y privadas en la gestión de los espacios naturales protegidos. Resulta relevante, en el ámbito de la Administración General del Estado, la Resolución de 25 de noviembre de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se publica el Convenio con la Oficina Española de Cambio Climático, la Agencia Estatal de

Meteorología y la Fundación Biodiversidad, para el funcionamiento de la Red de Seguimiento de Cambio Global en la Red de Parques Nacionales.

Asimismo, la Comunidad Autónoma de Aragón promulgó tanto el Decreto 212/2019, de 22 de octubre, por el que se modifican los órganos de participación de los Espacios Naturales Protegidos declarados en Aragón (con objeto de incluir a la Federación Aragonesa de Caza en cada uno de los Patronatos y extender la presencia de la Federación Aragonesa de Montañismo), así como el Decreto 54/2019, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (se proyectan las figuras de Junta Rectora, Director del Parque y Patronato).

Del mismo modo, cabe citar el Decreto 54/2019, de 11 de marzo, de traspaso de funciones y servicios de la Generalidad de Cataluña al Consejo General de Arán en materia de gestión de espacios naturales protegidos en el territorio de Arán, decisión que, entre otras cosas, implica la creación de una Comisión técnica de coordinación que se encarga de elaborar informes previos y preceptivos sobre las actuaciones que se pretendan realizar en la zona periférica de protección del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici en el ámbito territorial del Arán. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña puede aludirse igualmente tanto al Acuerdo Gov/108/2019, de 23 de julio, por el que se aprueba la modificación de los estatutos del Consorcio para la Protección y la Gestión del Espacio de Interés Natural de L'Alta Garrotxa y su texto refundido, como la aprobación por la Asamblea General del Consorcio del Parque Natural de la Sierra de Collserola, en sesión de 10 de abril de 2019, respecto los Estatutos de la entidad, de acuerdo con el texto aprobado por Acuerdo Gov/22/2018, de 26 de junio.

Otro tanto puede decirse del Decreto 10/2019, de 17 de enero, por el que se crea y regula el Comité de Coordinación de la Red de Reservas de la Biosfera de Galicia, siendo definido como órgano colegiado de asesoramiento y coordinación adscrito a la consellería competente en materia de medio ambiente, como, en el ámbito castellanoleonés, de la Orden FYM/699/2019, de 10 de julio, por la que se regula la constitución del patronato del Parque Natural "Lago de Sanabria y Sierras Segundera y de Porto (Zamora)", así como sus funciones, composición, y régimen de organización y funcionamiento.

Finalmente, en el ámbito donde podemos encontrar un mayor número de modificaciones es, precisamente, como anticipábamos, por haber sido 2019 un año electoralmente intenso, en el ámbito de las respectivas normas de estructura orgánica, ya que los diferentes cambios políticos, han dado lugar a otras tantas alteraciones en la composición de los órganos competentes en materia de espacios naturales protegidos. Así, por orden cronológico, en la Comunidad

Autónoma de Andalucía, el Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, atribuye dicha competencia a la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos. En el ámbito gallego, el Decreto 42/2019, de 28 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda, atribuye dicha competencia a la Dirección General de Patrimonio Natural. La Comunidad Autónoma Valenciana, a través de su Decreto 105/2019, de 5 de julio, regula la composición orgánica de la Consellería de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, atribuyendo la competencia en materia de espacios naturales protegidos a la Dirección General de Medio Natural y Evaluación Ambiental. Respecto al caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el Decreto 87/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Desarrollo Sostenible circunscribe dicha función en la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad. El Decreto 106/2019, de 23 de julio, por el que se modifica parcialmente la Estructura Orgánica Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria, crea la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático, que viene a asumir las competencias en la materia, tras la supresión de la Dirección General de Medio Natural. De igual modo, el Decreto 21/2019, de 2 de agosto, de la Presidenta de las Illes Balears, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears atribuye la competencia a la Dirección General de Biodiversidad y Espacios Naturales en el seno de la Consejería de Medio Ambiente y Territorio. Mientras, cabe citar el Decreto 73/2019, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, crea la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales, que asume las competencias en la materia, integrada en la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad. Tanto en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Asturias, por medio del Decreto 85/2019, de 30 de agosto, en el ámbito de la Consejería de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca, como respecto la Región de Murcia, el Decreto 173/2019, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, se atribuye la competencia, en ambos casos, a la denominada Dirección General de Medio Natural. Por cuanto hace al ámbito riojano, el Decreto 39/2019, de 10 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica, atribuye la competencia a la Dirección General de Biodiversidad. En cuanto a la Comunidad Autónoma Navarra, el Decreto Foral 258/2019 que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente integra dicha materia en el ámbito de la Dirección General de Medio Ambiente. En último lugar, siguiendo este orden cronológico, cabe citar la

Orden FYM/1186/2019, de 29 de noviembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Comunidad de Castilla y León, atribuyendo la competencia a la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal.

2.5. SUBVENCIONES

Reiterando el carácter accesorio de la competencia respecto de quien ostenta la gestión en el espacio natural protegido correspondiente (cfr. entre otras, STC 194/2004, de 10 de noviembre), el año 2019 ha supuesto, debido a la situación política descrita, un período relativamente escaso en cuanto a producción normativa en la materia.

En el ámbito de Administración General del Estado, deben citarse tanto el Real Decreto 658/2019, de 18 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en el ámbito del medio ambiente para el ejercicio presupuestario 2019, de manera que, en materia de Parques Nacionales, aparecen como beneficiarios tanto la Asociación de Municipios con territorio en Parques Nacionales (AMUPARNA), como diversas asociaciones ecologistas, así como la Resolución de 12 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publican las bases reguladoras de concesión de ayudas y subvenciones por la Fundación Biodiversidad. Igualmente, resulta relevante destacar la Resolución de 8 de julio de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de voluntariado en el marco del plan de sensibilización y voluntariado en la red de Parques Nacionales, y centros y fincas adscritos al Organismo Autónomo de Parques Nacionales para el año 2019.

En el ámbito autonómico, las Comunidades Autónomas de Canarias, Aragón y Cataluña han promulgado las Bases Reguladoras de Inversiones en Espacios Naturales Protegidos, respectivamente por Orden de 14 de febrero de 2019, Orden de 18 de septiembre de 2019 y Orden de 10 de octubre de 2019. Asimismo, interesa citar la Resolución 1167/2019, de 3 de junio, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se convocan para el año 2019, las subvenciones para inversiones en conservación del medio natural e infraestructura a las entidades locales integradas en Parques Naturales declarados en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Otro tanto puede decirse del Decreto 83/2019, de 4 de junio, por el que se regulan las subvenciones destinadas a la compensación económica por la pérdida de rentabilidad financiera en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y a su gestión medioambiental adecuada, por medio de acuerdos de custodia.

Aparte de las normas citadas, como en ediciones anteriores, existen diversas convocatorias de subvenciones que establecen una baremación en la

que se incluye como puntuación la ubicación en un espacio natural protegido o la realización de actuaciones que redunden en beneficio de un espacio natural protegido, todas ellas dictadas en materia de políticas sectoriales concurrentes, en las cuales no podemos detenernos por exceder del propósito del presente análisis.

2.6. USO PÚBLICO

Una primera aproximación a esta materia debe realizarse desde el Decreto 26/2019, de 12 de abril, por el que se establece la Reserva Marina de la Illa de l' Aire y se regulan en ella las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifica la Orden del consejero de Agricultura, Comercio e Industria de 15 de junio de 1999 por la que se establece la Reserva Marina del Nord de Menorca, comprendida entre la Punta des Morter, la Illa des Porros y el Cap Gros, y se regulan las actividades a desarrollar, que solamente corresponde dejar apuntado en este Capítulo de la Obra. En el mismo sentido, ya en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, la Orden 3/2019, de 26 de septiembre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban los planes de control de la carpa en el Parque Natural de L'Albufera y el Parque Natural de El Hondo, y el plan de control del cangrejo rojo americano en el Parque Natural de L'Albufera.

Por otro lado, la Orden 66/2019, de 24 de abril, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se modifica el anexo de la Orden de 01/06/1998, por la que se dictan las normas para la regulación del uso público en la Reserva Natural de las Hoces del Cabriel en Cuenca viene a actualizar el régimen en dicho espacio natural protegido, ampliando los senderos transitables. Desde la perspectiva de la normativa asturiana, debe citarse la Resolución de 25 de abril de 2019, por la que se regula las restricciones de acceso y tránsito para visitantes en áreas críticas para el oso pardo en el Parque Natural de Fuentes del Narcea. Igualmente, en la Comunidad Autónoma de Madrid, la Resolución de 5 de febrero de 2019, por el que se regula el tránsito para sectores de escalada en el paraje La Pedriza, en el ámbito del Parque Natural de la Sierra de Guadarrama como medida de protección de las especies rupícolas. En el ámbito de la Comunidad Foral Navarra, se establece mediante Resolución 229E/2019, de 16 de abril, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en 500 personas al día el aforo máximo a la Reserva Natural del Nacedero de Urederra (RN-14), ubicada en el Parque Natural de Urdabasa-Andía.

Viene siendo habitual un mayor control del acceso rodado a los espacios naturales protegidos, gestión que se hace vía Resolución, como en el caso del Parque Nacional de Picos de Europa, para el control a Covadonga y Lagos de

Covadonga (Resolución de la Dirección General de Tráfico de 8 de abril de 2019), en el caso del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar para el control de acceso vía San José (Resolución de 3 de mayo de 2019).

De manera incidental, debe citarse, por su afección a los espacios naturales protegidos, la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.

3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2019

Desde un punto de vista jurisprudencial, procedemos a sintetizar los principales pronunciamientos jurisprudenciales en materia de espacios naturales protegidos que jalonan el año 2019.

3.1. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL CANARIA A LA LEGISLACIÓN BÁSICA

La Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, se pronuncia sobre el recurso de inconstitucionalidad formulado contra diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.

Cobran especial importancia los Fundamentos Jurídicos noveno y décimo, cuando se examina la competencia de los cabildos insulares (instituciones de la comunidad autónoma y órganos de gobierno de cada isla) respecto de los planes insulares de ordenación, en los supuestos en los que éstos cumplen las funciones propias de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, así como en el análisis de la pretendida prevalencia de los proyectos de interés insular o autonómico sobre el planeamiento insular. Y en este sentido, el Tribunal Constitucional sienta, a nuestro juicio, un acertado triple canon:

- 1) No puede sostenerse la conculcación de las competencias autonómicas, cuando el legislador canario ha optado por atribuir a los entes locales un papel protagonista en la elaboración y aprobación definitiva de los instrumentos de planificación ambiental y territorial de ámbito insular y municipal, salvaguardando las competencias autonómicas, bien a través de los informes preceptivos (en ocasiones con carácter vinculante), bien asumiendo la adopción de ordenanzas insulares y municipales por razones sobrevenidas de extraordinaria y urgente necesidad pública o interés social, o bien, a través de su participación *a posteriori* cuando se adopten los instrumentos de ordenación correspondientes. Se recuerda que, en todo caso, en

última instancia, la Comunidad Autónoma puede, por un lado, aprobar directrices de ordenación, que se erigen en marco de referencia y de obligado acatamiento por los instrumentos de ordenación insulares y municipales, también puede sustituir a las islas o municipios en los casos de incumplimiento de sus deberes, o, finalmente, suspender motivadamente, por razones de interés público, social o económico relevante, la vigencia de cualquier instrumento de ordenación.

- 2) Lo que en definitiva marca la legislación básica (arts. 17 y 22 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad en conexión con el art. 149.1.23 CE) su aprobación en modo alguno corresponde al Estado (salvo en el caso de los espacios naturales protegidos en el medio marino sin continuidad ecológica con el espacio natural terrestre ex art. 37.2 LPNB) , sino a las comunidades autónomas, las cuales podrán, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, descentralizar dicha gestión, añadiendo que *“los eventuales riesgos que pudieran derivarse de este proceso de descentralización, tanto en la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales, como en su aplicación, no pueden servir de fundamento para su anulación, en la medida en que corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de los posibles excesos que se puedan dar en la aplicación de esta norma”*.
- 3) La prevalencia prevista por el artículo 126 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias de los proyectos de interés insular o autonómico sobre el planeamiento insular no podrá entenderse referida a aquellos casos en los que el plan insular de ordenación tenga el carácter de plan de ordenación de los recursos naturales, con las determinaciones y el alcance establecidos por la legislación básica estatal. De conformidad con el artículo 94.3 de la LSENPC *“cuando los instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística resulten contradictorios con los planes insulares deberán adaptarse a estos; en tanto dicha adaptación no tenga lugar; tales determinaciones de los planes insulares se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos”*, lo que, en definitiva, comporta, de acuerdo con la legislación básica, la prevalencia de la planificación ambiental respecto la territorial y urbanística.

3.2. INEXISTENCIA DE DESPATRIMONIALIZACIÓN INDEMNIZABLE DERIVADA DE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN EL ACUERDO DE INICIO DE DECLARACIÓN DE ESPACIO NATURAL PROTEGIDO

La Sentencia de 7 de junio de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (rca. 56/2017) desestima recurso formulado contra sendas Órdenes de 14 y 16 de febrero de 2017, por las que, por un lado, se acuerda iniciar el procedimiento de declaración del Paisaje Protegido de la Sierra Escalona y su entorno, y, de otro, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, Plan Rector de Uso y Gestión y Normas de Gestión de los Espacios de la Red Natura 2000 de la Sierra Escalona y su entorno.

La razón de decaimiento de la pretensión del demandante se basa, tanto en la innecesariedad de motivación de las concretas medidas adoptadas, ya que operan ope legis (art. 28 la Ley 11/1994, de 27 de diciembre de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, que debe ponerse en relación con el art. 23 LPNB), como en la inexistencia de despatrimonialización de naturaleza expropiatoria, pues, a juicio de la Sala *“la adopción de una medida cautelar cuya vigencia temporal es necesariamente limitada (máximo de tres años) no puede identificarse con la pérdida o privación efectiva de un bien privado, o lo que la parte actora denomina "despatrimonialización", ya que el artículo 33.3 exige que la pérdida sea definitiva o al menos de tal intensidad que se identifique con una pérdida definitiva”*.

3.3. CARPETAZO JUDICIAL A LA ACTUACIÓN DE INTERÉS REGIONAL “MARINA DE COPE”

La Sentencia de 25 de enero de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (rca 909/2011) estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por "Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral", contra la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de 12/8/2011 por la que se aprueban definitivamente las modificaciones de los Planes Generales de Águilas y Lorca en desarrollo de la Actuación de Interés Regional “Marina de Cope”.

El principal argumento deviene de la declaración por la STC 234/2012, de 13 de diciembre, de nulidad e inconstitucionalidad de la Disposición Adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, puesto

que para la delimitación del ámbito territorial de la AIR se tiene en cuenta la existencia de dos LICs, Cabo Cope y Calnegre. Ahora bien, la propuesta como LICs de estos espacios naturales se hizo mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno al que daba cobertura la disposición adicional octava declarada inconstitucional.

Por ello, se entiende que falta un elemento básico como es la concreta y adecuada delimitación del área de actuación en relación con su protección medioambiental, en su caso, para poder determinar si procede la declaración como AIR con las consecuencias inherentes a la misma. Consecuencia de lo anterior, anulada la citada disposición cobran plena vigencia los límites del parque regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre establecidos en el Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, con independencia de la aprobación por la Comisión Europea de la primera lista de lugares de la región mediterránea con posterioridad al acuerdo aquí impugnado. De este modo, dado que en el ámbito territorial de la AIR se incluye todo o parte del Parque Regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, ello comporta también la nulidad de dicho instrumento pues no tendría en cuenta los límites establecidos para dicho espacio natural en la citada Ley 4/1992.

3.4. LOS LÍMITES DEL CONTROL JURISDICCIONAL A LA POTESTAD DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

La Sentencia de 30 de abril de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada (rca 242/2018) desestima el recurso formulado por una asociación agraria contra el Decreto 191/2017, de 28 de noviembre por el que se declara la zona de especial de conservación Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (ES00000035) y se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas.

Se centraba el debate procesal en torno al modelo elegido por el planificador autonómico en cuanto el Decreto no reconocía las características singulares de las explotaciones agrícolas ganaderas y forestales que se encuentran dentro del Parque Natural – apostando los recurrentes por un tratamiento diferencial y favorable a estas actividades - y también solicitando que se reconozcan que "los enclaves de menos de 5 hectáreas son explotaciones agrarias y no forestales, se permita la utilización de las naves agrícolas debidamente adaptadas como alojamiento de temporeros en la aceituna, así como la circulación por los caminos de vehículos para poder atender las explotaciones agrícolas".

La Sala desestima el recurso en base a la generalidad en que se basa el recurso formulado de contrario, pues los fundamentos de derecho no se relacionan con concretos apartados del Decreto o de la Memoria, ni con zonas identificables, sino que se habla genéricamente de la

"imposibilidad de utilización de nuevos recursos hídricos, apertura de nuevas vías y comunicación, el gran número de condiciones necesarias para establecer nuevas edificaciones en las explotaciones o la nueva zonificación que vulnera la dimensión mínima de 5 hectáreas que la ley exige para reconocer el terreno forestal, lo que en la práctica conlleva a la imposibilidad administrativa de autorización, la irracionalidad de las condiciones impuestas para las podas, desbroces y cortes etc".

3.5. IMPROCEDENCIA DE INCLUIR LAS COMPENSACIONES POR LIMITACIONES URBANÍSTICAS SINGULARES EN LA MEMORIA ECONÓMICA DE PORN.

La Sentencia de 26 de septiembre de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (rca 302/2017) desestima recurso formulado por Junta de Compensación PGOU de Pélagos contra la aprobación definitiva del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Dunas de Liencres, Estuario del Pas y Costa Quebrada, acordado por Decreto 60/2017, de 7 de septiembre.

De conformidad con el art. 19.h) LPNB, la finalidad de la memoria económica del PORN tiene por objeto realizar una estimación del coste de aplicación del mismo de forma que se puedan conocer y prever los recursos económicos necesarios, así como su distribución tanto por conceptos presupuestarios como por anualidades para una adecuada planificación y gestión, si bien, a juicio de la Sala, la memoria económica no alcanza a integrar la compensación económica de limitaciones urbanísticas, por exceder de los objetivos señalados en el art. 18 LPNB. En todo caso, ello no obsta a que la constante Jurisprudencia contempla la procedencia de indemnizaciones como consecuencia de las determinaciones establecidas para los particulares en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, mas siempre y cuando se esté en presencia de restricciones singulares de determinados aprovechamientos (cfr. STS 30 de abril de 2009).

3.6. INEXISTENCIA DE PATRIMONIALIZACIÓN DE DERECHOS EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS POR ACTIVIDADES TRADICIONALES ANTE LA AUSENCIA DE TÍTULO HABILITANTE.

En el presente caso, procedemos a analizar la Sentencia de 12 de septiembre de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, que desestima recurso 1426/2016 contra la resolución presunta desestimatoria de la reclamación por responsabilidad patrimonial instada por una mercantil, por cantidad que superaba los cuatro millones de euros, como consecuencia de la paralización de las labores en la concesión de explotación minera "El Macho", sita en el término municipal de Alhama de Granada.

La petición trae causa de la paralización acordada como medida cautelar con ocasión de la tramitación del correspondiente expediente sancionador por supuesta ocupación de monte público, sin autorización, dentro del Parque Natural Sierra de Alhama, Tejeda y Almirajara. Pues bien, a juicio de la Sala, al ubicarse íntegramente la concesión minera en la finca "La Resinera" o "Pinar de Alhama", propiedad del IARA en el momento en que comenzó la explotación, y dado en el año 1990 tales terrenos pasaron a formar parte del Monte de Utilidad Pública denominado "La Resinera", tanto en virtud de la Ley 2/1992, Forestal de Andalucía, como de los posteriores Decretos 145/1999, de 15 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de las Sierras de Alhama, Tejeda y Almirajara, y 191/1999, de 21 de septiembre, por el que se declara el Parque Natural "Sierras de Tejeda, Almirajara y Alhama", dio lugar a que, a pesar de poseer una concesión desde el año 1985, fuera precisa la obtención de un título habilitante que permitiera a la actora la continuación de la explotación minera en un Monte de Utilidad Pública, en concreto, en un terreno calificado por el PORN a como zona de protección grado A, definido como "aquellos espacios que albergan los ecosistemas más valiosos, ya sea por el estado de la cubierta vegetal, la proximidad a las formaciones climáticas, la presencia de endemismos, el interés paisajístico, etc.". Sin embargo, mediante resolución firme se denegó la ocupación de interés particular de una parcela de 4 hectáreas, con carácter previo a que se acordara la paralización provisional de los trabajos, y nunca se solicitó, según los datos que obran, dicha autorización respecto del resto de la extensión de la concesión minera.

Por tanto, al carecer la recurrente del preceptivo título habilitante para la lícita explotación de la concesión minera, circunstancia que la Sala entiende "desvinculada de la posterior anulación de la resolución sancionadora que confirmó la medida de paralización provisional", no cabe pretender el resarcimiento derivado del lucro cesante anudado a su paralización, pues, en definitiva, el daño irrogado no puede calificarse como antijurídico. Y todo ello, aun cuando la mercantil venía abonando un canon al IARA, así como, sin perjuicio de las resultas de otro procedimiento judicial iniciado por los recurrentes contra la aprobación del PORN a mediante el Decreto 145/1999.

3.7. IDONEIDAD DE LAS MEDIDAS CAUTELARES PARA EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE EDIFICACIONES EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Sentencia de 13 de marzo de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla desestima recurso 663/2017 contra la desestimación presunta del recurso de alzada contra el acuerdo de adopción de medidas provisionales adoptadas en el seno de procedimiento sancionador en virtud del cual se acordaba la inmediata suspensión temporal de las actividades realizadas en paraje ubicado en el Espacio Natural de Doñana (el recurso fue ampliado a la resolución expresa desestimatoria de 6 de noviembre de 2017).

Frente a la alegación de falta de motivación de la medida provisional acordada, la Sala recuerda que, vistos los informes técnicos obrantes (especialmente informe de los Agentes de Medio Ambiente), ante el eventual daño irreversible al Espacio Natural, resulta conforme a derecho la medida provisional acordada desde la óptica de la urgencia y proporcionalidad de la misma, puesto que las obras, prima facie, carecen de título jurídico que amparasen la construcción.

La custodia del territorio como herramienta de resolución de conflictos ambientales

CARLOS JAVIER DURÁ ALEMAÑ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. AVANCES DESARROLLADOS EN LAS ISLAS CANARIAS. 2.1. Celebración de las primera Jornadas de Custodia del Territorio en Gran Canaria y Tenerife. 2.2. Las Microáreas Ecoturísticas Litorales. Ejemplo de Custodia Marina. 3. AVANCES DESARROLLADOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. 3.1. Celebración de las VII Jornadas Estatales de Custodia del Territorio. 3.2. La Declaración de Valencia para el impulso de la custodia del territorio. 4. LA CUSTODIA COMO HERRAMIENTA DE NEGOCIACIÓN (MEDIACIÓN) PARA LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DEL LOBO CON LA GANADERÍA EXTENSIVA. 4.1. El caso de la iniciativa del Grupo Campo Grande. 5. CREACIÓN DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN POR PARTE DE LA FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD Y EL COLEGIO DEL NOTARIADO. 5.1. Caso de estudio planteado por la Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE). 6. EL LIBRO BLANCO DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO EN ESPAÑA. 7. JURISPRUDENCIA. SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL DE 14 DE JUNIO DE 2019 (SALA DE LO CONTENCIOSO MADRID. SECCIÓN 1ª. PONENTE: FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ). 8. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La conservación de la biodiversidad a través de las figuras tradicionales públicas ha sido una fuente continua de conflictos debido a que se establecían principalmente sobre terrenos de titularidad privada. La custodia del territorio surge como complemento a la actividad de la administración y trata de implicar a los distintos actores involucrados. Se

trata de una herramienta cuya utilización se ha globalizado, sobre todo en España donde ha experimentado un importante desarrollo estableciéndose numerosas iniciativas.

En este trabajo se ha centrado en explicar los avances producidos en las Islas Canarias y la Comunidad Valenciana. Por otro lado también se ha creído importante destacar el empleo de estas técnicas como herramienta para la resolución de conflictos, como es el caso del lobo con la ganadería extensiva. Completan este documento la presentación del Libro Blanco de la custodia, el Convenio entre la Fundación Biodiversidad y el Colegio del Notariado. Y por último una sentencia de la Audiencia Nacional de especial significado para el futuro de la custodia del territorio.

ABSTRACT: The conservation of biodiversity through traditional public figures has been a continuous source of conflicts because they were established primarily on privately owned land. The land stewardship arises as a complement to the activity of the administration and tries to involve the different actors involved. It is a tool whose use has been globalized, especially in Spain, where it has undergone significant development, establishing numerous initiatives.

In this work, has focused on explaining the progress made in the Canary Islands and the Valencian Community. On the other hand, it has also been considered important to highlight the use of these techniques as a tool for conflict resolution, such as the wolf with extensive livestock. This document is completed by the presentation of the White Paper on custody and the Agreement between the Biodiversity Foundation and the Association of Notaries. And finally a judgment of the National Court of special significance for the future of the land stewardship in Spain.

PALABRAS CLAVE: Custodia del territorio; Servidumbres de conservación; Mediación; Conflictos ambientales; Custodia marina; Ganadería extensiva.

KEYWORDS: Land stewardship; Conservation easements; Mediation; Environmental conflicts; Marine custody; Extense livestock farming.

1. INTRODUCCIÓN

Los avances reflejados en el presente documento permiten visibilizar cómo el movimiento de la custodia del territorio aparece como una herramienta que permite complementar la actividad de los poderes públicos a favor de la conservación de la biodiversidad. Por consiguiente, supone un refuerzo añadido a las políticas públicas de conservación tradicionales que se están incorporando al resto de las políticas sectoriales.

La custodia del territorio se muestra pues como una iniciativa a extender junto al resto de políticas de conservación ambiental en nuestro país y, con toda seguridad, tanto por su carácter flexible, voluntario, transversal e integrador, posibilitará el aumento de la extensión del territorio protegido y bien gestionado.

El Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio (FRECT) hace de entidad paraguas de las más de 200 entidades existentes en España gracias a las cuales se consiguió el marco legal existente que regula este movimiento. Dicho marco viene desarrollado en diversos artículos de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad de 17 de diciembre de 2007. Es precisamente esta norma la primera de ámbito estatal en la que se hace mención específica al concepto de custodia del territorio, de esta manera, el artículo 3.9 establece la definición de custodia del territorio como el "conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos".

El resto de artículos que conforman el marco estatal de regulación de estas iniciativas de conservación son los artículos: 3.37; 4. 4.; 5.2; 75; 76.1.2.; 77.1; 78.2. apartados e y m.

Para la implementación de esta ley, en el año 2011 se publicó el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad donde la custodia del territorio también juega un papel decisivo, en concreto dicho Plan hace referencia a la necesidad de "*fomentar y reconocer el papel que juegan los agentes sociales y privados en la gestión directa de la biodiversidad*" haciendo hincapié en la importancia de crear incentivos fiscales a los propietarios que establezcan acuerdos con entidades de custodia a la vez que prevé acciones específicas para promover el avance de la custodia en España.

Debido fundamentalmente al desarrollo imparable de estas prácticas conservacionistas, las administraciones públicas están comprobando la gran labor social que desempeñan las ONG como refuerzo y complemento de la función pública y es preciso constituir incentivos para fomentar sus actividades, pues lo cierto es que, a día de hoy, apenas existen alicientes que estimulen la puesta en marcha de acuerdos, donde, además, la temporalidad de dichos acuerdos es un problema añadido.

La capacidad de integración que caracteriza a la custodia del territorio va a ser crucial en desafíos inminentes como son el desarrollo de los Planes de Gestión de la Red Natura 2000 y los Planes de Desarrollo Rural (PDR) de la Política Agrícola Comunitaria (PAC), donde la ecologización de los mismos pretendida desde Europa debe suponer un empuje para la custodia del territorio y la conservación.

Durante el pasado año han sido varios los adelantos producidos en el seno de este movimiento, donde pasamos a destacar los siguientes.

2. AVANCES DESARROLLADOS EN LAS ISLAS CANARIAS

2.1. CELEBRACIÓN DE LAS PRIMERA JORNADAS DE CUSTODIA DEL TERRITORIO EN GRAN CANARIA Y TENERIFE

Dos han sido los principales acontecimientos celebrados en las Canarias recientemente. El primero de ellos fue durante los días 18, 19 y 20 de octubre se celebraron las I Jornadas de Custodia del Territorio de Gran Canaria, contaron con más de 20 ponentes y atrajeron a 300 participantes. Todas las ponencias de las jornadas están disponibles en la web habilitada por el Cabildo de Gran Canaria para fomentar la custodia del territorio.

Posteriormente los días 14 y 15 de marzo de 2019 en Tenerife se realizaron las II Jornadas de custodia del territorio en Tenerife donde al igual que en Gran Canaria también participaron numerosos ponentes y participantes.

En ambas actividades se informó de la iniciativa de un grupo importante de instituciones canarias (ONGs, cabildos, ayuntamientos, etc.) para promover la adhesión a un documento común a favor del fomento de la custodia del territorio, denominado "Declaración de Canarias de fomento de la custodia del territorio".

Se podría destacar a modo de resumen que durante estas jornadas se pudo constatar que la sociedad canaria está protagonizando interesantes procesos de participación ciudadana para la gobernanza ambiental, como son las numerosas iniciativas vinculadas a la custodia del territorio que ya se están desarrollando y su enorme potencial de cara al futuro. En concordancia con este dinamismo de la sociedad civil se ha comprobado el genuino interés por fomentar la custodia del territorio de los cabildos insulares, así como los diversos ayuntamientos del archipiélago y el propio Gobierno Autonómico.

También se observó la necesidad de establecer líneas de apoyo económico, subvenciones y estímulos fiscales que contribuyan a consolidar la aplicación de la custodia del territorio. Para ello, las entidades firmantes se comprometen a contribuir a la realización de estudios y propuestas técnicas que permitan identificar estos incentivos y trabajar para su consecución.

Igualmente se hizo mención a la incipiente normativa existente sobre la materia y su potencial. Así viene recogida en la Ley 4/2017 de 13 de julio, del

suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, en concreto en el capítulo V, medidas de corresponsabilidad y colaboración en la sostenibilidad territorial, los artículos 193, 194 y 195 con la figura de los colaboradores con el medioambiente y la sostenibilidad territorial, los colaboradores con el medio físico y el protector del medio natural de Canarias. Estos artículos nacen con el objetivo de fomentar la corresponsabilidad en la custodia del medio territorial canario e impulsar la participación de la ciudadanía. Con la creación de un registro propio de colaboradores.

También prevé en dichos artículos la posibilidad de establecer convenios de colaboración con la administración autonómica con el fin de realizar acciones de conservación de la biodiversidad a cambio, la propiedad recibe diversos incentivos fiscales y sociales.

En los supuestos de convocatorias de contratos o actividades sujetas a la obtención de concesiones o autorizaciones a otorgar por las administraciones públicas canarias mediante procedimientos concursenciales, la condición de protector del medio territorial de Canarias es considerada en la adjudicación de los contratos celebrados por las administraciones y entidades del sector público y en el otorgamiento de los títulos administrativos habilitantes.

A estos efectos, los pliegos de cláusulas administrativas particulares otorgarán para la valoración de las ofertas hasta un 5% de la puntuación máxima prevista a favor de aquellos licitadores que acrediten la condición de protector del medio territorial de Canarias, así como en función de sus contribuciones como tal.

2.2. LAS MICROÁREAS ECOTURÍSTICAS LITORALES. EJEMPLO DE CUSTODIA MARINA

En las jornadas antes mencionadas se expuso el proyecto Microáreas Ecoturísticas Litorales, el cual impulsa una nueva estrategia para el desarrollo de actividades sostenibles en el medio marino, basada en la gobernanza marina participativa.

Oceanográfica, es la entidad propulsora de esta iniciativa desde el año 2008. Junto a ella, otras entidades como Eologístas en Acción Tenerife, la Plataforma de Defensa del Litoral «El Chorlitejo», la Cátedra Unesco de Turismo Sostenible de la ULPGC y el extinto Instituto Canario de Ciencias Marinas.

En 2012 se constituyó el Consejo Científico con miembros de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, la Universidad de La Laguna, la Universidad de Alicante, el Instituto Español de Oceanografía y el Centro Superior de Investigaciones Científicas. El ejemplo más conocido es la

Microárea Ecoturística Litoral de Las Canteras, impulsada por la Concejalía de Ciudad de Mar del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, lleva funcionando desde 2013 y cuenta con un Foro de Participación con más de 40 entidades implicadas que anualmente planifican, impulsan y desarrollan actividades de mejora en el espacio.

La Microárea de Las Canteras ha sido referencia en multitud de eventos nacionales e internacionales como el Congreso Internacional de Ciencias Marinas.

Este modelo está basado en áreas de pequeña dimensión, impulsadas por las administraciones locales, asociaciones, empresas del sector del ecoturismo y otras instituciones. Lo más singular es que son los propios usuarios quienes colaboran en su conservación. Asimismo se trata de un mecanismo de sensibilización y educación ambiental muy importante.

La Microárea de las Canteras cuenta con un Reglamento del Consejo de Participación de la Micro Área Ecoturística así como una Resolución de la Concejalía Delegada de Movilidad y Ciudad de Mar por la que se acuerda la creación del FORO de participación de la Micro Área Ecoturística de Las Canteras y sus Normas de Funcionamiento.

3. AVANCES DESARROLLADOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

3.1. CELEBRACIÓN DE LAS VII JORNADAS ESTATALES DE CUSTODIA DEL TERRITORIO

La Comunidad Valenciana acogió la celebración de las "*VII Jornadas Estatales de Custodia del Territorio*" durante los días 8, 9 y 10 de noviembre de 2018. Se estableció dinámicas de Grupo de Trabajo sobre las siguientes áreas temáticas con el fin de realizar propuestas jurídicas y fiscales para realizar avances en su implantación: Custodia y administración pública, Custodia y montes comunales, Custodia y Tercer Sector Social y por último Custodia agraria y Política Agrícola Común.

A modo de resumen de las conclusiones de cada Grupo de trabajo cabe destacar:

A. Grupo de Custodia y administración pública:

- Marco conceptual claro sencillo compartido y difundido de la custodia del territorio.

- Marco normativo completo de la custodia del territorio y de otras formas de conservación privada de conservación del patrimonio natural.
- Impulso y promoción de la custodia del territorio en la actividad de las Administraciones Públicas.
- Financiación e incentivación de las actividades de custodia del territorio y de otras formas de conservación del patrimonio natural con interés social.

B. Grupo sobre Custodia y Tercer Sector Social:

- El conjunto de las entidades sin ánimo de lucro que forman el Tercer Sector Ambiental es clave para la participación de la ciudadanía y el fortalecimiento del tejido social. Como parte de esta forma de sociedad civil organizada, las entidades de custodia son catalizadores de primer nivel que permiten el mantenimiento de iniciativas sólidas de gestión participada y colaborativa y facilitan el diálogo entre actores en el territorio.
- Se considera necesario avanzar en la labor de incidencia político-social ante las administraciones públicas como colectivo de entidades que comparten valores, objetivos y actuaciones. En este sentido se considera fundamental visibilizar el trabajo de las entidades del Tercer Sector Ambiental como organizaciones reivindicadoras que, a la vez, contribuyen, a través de sus acciones, a desarrollar políticas públicas apoyadas por la ciudadanía.
- La financiación y sostenibilidad económica se identifica como una de las principales dificultades para las entidades del Tercer Sector Ambiental en España, lo cual las hace vulnerables y repercute negativamente en el desarrollo de su misión, visión y actividad estratégica. La excesiva dependencia económica del sector público del sector público y la escasa diversificación de fuentes de ingresos por parte de las entidades agrava esta situación.

C. Grupo sobre Custodia agraria y Política Agrícola Común:

- Avanzar en la definición e incorporación de indicadores de desempeño, tanto en aspectos ambientales como de viabilidad de la gestión agraria o de la implicación social que se consigue

- Avanzar en la elaboración de planes de gestión acordes a las necesidades y posibilidades reales de las entidades de custodia
- Plantear maneras de conseguir recursos, dado que la mayoría de los acuerdos están fuera de espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000.
- Aprovechar la ventana de la reforma de la Política Agrícola Común para encajar la custodia como medida para financiar actuaciones en el ámbito agrario.

D. Grupo sobre Custodia y Montes Comunales:

- Las comunidades que gestionan espacios no siempre han tenido un enfoque inicial dirigido a la conservación. Sería interesante compartir la metodología y los recursos que vienen usando las comunidades que sí lo tienen incorporados.
- Hay comunidades desestructuradas que pueden beneficiarse de acuerdos con entidades de custodia del territorio si tienen objetivos de conservación.
- Las Mancomunidades de Montes vecinales en Mano Común están funcionando en cierto modo como ECT para aquellas CVMMC integrantes que por diferentes razones no tienen recursos.
- Podría ser interesante asesorar a las Mancomunidades más concienciadas con la conservación o incluso crear nuevas desde la perspectiva de la Custodia del territorio dirigidas a la conservación, lo cual permitiría acceder a nuevas fuentes de financiación.
- Desde la Administración se ha venido creado consorcios con las CVMMC sobre todo para la explotación forestal. Dichos consorcios se van a extinguir en 2021, lo cual puede ser una oportunidad para que algunas al menos puedan emanciparse de la visión productivista por medio de acuerdos de custodia del territorio con entidades y/o otras comunidades.
- Para conocer las necesidades de los comunales es recomendable la lectura de la [Declaración de Valdeavellano de Tera](#) en cuya redacción no solo participaron comunales de diferente naturaleza sino también algunas entidades de custodia dada las necesidades compartidas entre los dos sectores respecto a la

conservación de la biodiversidad y el patrimonio natural: *“Que los usos comunales han sido clave para la conservación de la biodiversidad, paisajes y ecosistemas en España, así como para una adecuada gestión y conservación de los recursos, servicios y valores que proporcionan estos ecosistemas a la sociedad, siendo estos modelos de aprovechamientos y sus procesos ecológicos imprescindibles para explicar la gran riqueza y diversidad de nuestro patrimonio natural y cultural”*.

3.2. LA DECLARACIÓN DE VALENCIA PARA EL IMPULSO DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO

La red de entidades de custodia de la Comunidad Valenciana, Avinença se constituyó en el año 2007, está integrada por más de 20 entidades y su incidencia llega a cerca de 10.000 hectáreas de territorio en la Comunidad Valenciana, tanto espacios agrarios, fluviales, zonas húmedas y lugares marítimo terrestres.

Las Jornadas de Custodia del Territorio de Valencia, celebradas el 26 de octubre de 2018 en el Centro de educación ambiental de la Comunidad Valenciana (Sagunto), contaron con más de 15 ponentes y atrajeron a más de 60 participantes.

En dicha actividad se informó de la iniciativa de un grupo importante de instituciones valencianas (ONGs, empresas, ayuntamientos, etc.) para promover la adhesión a un documento común a favor del fomento de la custodia del territorio, denominado “Declaración de Valencia de fomento de la custodia del territorio”.

En estas jornadas también se debatió acerca del anteproyecto de Ley de la Generalitat, de protección de espacios naturales, en cuyos artículos 91-95 recoge cuestiones relacionadas con la implantación de la custodia en la Comunidad Valenciana, posible financiación a las iniciativas privadas de conservación y el fomento del patrocinio y mecenazgo para favorecer a proyectos de conservación a iniciativa privada.

4. LA CUSTODIA COMO HERRAMIENTA DE NEGOCIACIÓN (MEDIACIÓN) PARA LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DEL LOBO CON LA GANADERÍA EXTENSIVA

Otra de las cuestiones de interés para conocer los nuevos paradigmas de gestión de la biodiversidad es el empleo de las técnicas de negociación de acuerdos de custodia para la resolución de conflictos ambientales. En concreto

la técnica de la mediación. La mediación es la intervención en un conflicto de una tercera parte neutral que, mediante diferentes técnicas, ayuda a las partes implicadas a gestionar y resolver su disputa.

Las ventajas de la mediación se centran en que todas las partes pueden obtener una solución adaptada a sus necesidades, aquéllas pueden influir de una manera más intensa en la solución del conflicto y se pueden poner en la posición de la otra parte. Para la práctica de la mediación ambiental no existe ninguna norma reguladora en el marco normativo vigente ni ningún protocolo para aplicar a los diferentes conflictos que puedan surgir.

4.1. LA INICIATIVA DEL GRUPO CAMPO GRANDE

La recuperación de los grandes bosques europeos, el despoblamiento de determinadas áreas rurales, y otra serie de cuestiones, está propiciando la recuperación de las poblaciones de los Grandes Carnívoros en Europa (lobo, oso, glotón y lince boreal), conquistando nuevamente sus antiguos territorios.

Al haber olvidado las técnicas de coexistencia en muchas de estas regiones, el regreso de estas especies está generando percepciones negativas hacia las mismas, por lo que es necesario generar información para poder clarificar dichas percepciones. Hasta tal punto la Unión Europea le da importancia a esta cuestión que se ha creado la [Plataforma por la coexistencia entre las personas y los grandes carnívoros](#).

La creación del Grupo de Campo Grande surge en el año 2016 por el impulso de la Fundación Entretantos, como parte de una iniciativa social de mediación que trata de abordar el conflicto existente alrededor de la coexistencia del lobo y la ganadería extensiva mediante el uso de esta herramienta empleada de manera tradicional en el ámbito jurídico.

Por este motivo, el GCG ha centrado buena parte de sus esfuerzos en generar información para desmontar mitos y analizar las propuestas y buenas prácticas ya existentes en diferentes territorios. A su vez, estos materiales han servido como punto de partida para localizar y potenciar los puntos de acuerdo existentes entre las diversas partes, esforzándose en ponerlos de relieve y utilizarlos para acercar los discursos, generar nuevos lenguajes y facilitar el desarrollo de propuestas y soluciones consensuadas.

Fruto de todo este esfuerzo es el documento que se ha dado en llamar la "Declaración del Grupo Campo Grande".

Constituye un primer ejercicio de reflexiones y propuestas originados del debate colaborativo, del trabajo conjunto entre personas cuyos intereses y posiciones son radicalmente diferentes. Esta Declaración se ha generado

gracias al espíritu de cooperación, entendimiento, respeto y empatía, entre personas con puntos de partida muy diferentes, lo que constituye sin duda alguna, el principal valor del documento.

Durante la última reunión celebrada el pasado día 2 de octubre de 2019, se acordó la difusión de esta Declaración en los distintos medios posibles para que administraciones, y resto de actores existentes en el territorio conozcan de cerca su potencialidad y permita fomentar la coexistencia con esta especie así como la posibilidad de apoyar esta iniciativa de mediación mediante un documento de adhesión que se puede firmar cualquier tipo de organización o persona particular. Se puede consultar en el [siguiente enlace](#).

En la órbita de este Grupo de participación se encuentran diversas entidades conservacionistas que emplean estas técnicas para poder solucionar este problema tan importante para una especie como el lobo y para la ganadería extensiva. En concreto entidades como Ecologistas en Acción, WWF/España, Cabrera Natural, O Xan, etc.

5. CREACIÓN DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN POR PARTE DE LA FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD Y EL COLEGIO DEL NOTARIADO. CASO DE ESTUDIO PLANTEADO POR LA ASOCIACIÓN DE NATURALISTAS DEL SURESTE (ANSE)

Otra de las iniciativas destacadas en pasado año fue la firma el pasado día 30 de enero de un convenio de colaboración entre la Fundación Biodiversidad y el Consejo General del Notariado para reforzar la seguridad jurídica de la custodia del territorio como herramienta de conservación. Ambas instituciones colaborarán en el análisis y la mejora normativa de la custodia del territorio, potenciando propuestas legislativas y de práctica jurídica que contribuyan a dicha finalidad. Además, el Notariado ofrecerá asesoramiento a entidades y propietarios de terrenos a través de un consultorio *online*.

Este convenio tiene carácter gratuito y está destinado a resolver dudas que puedan tener las entidades de custodia y los propietarios de los terrenos. Este consultorio desarrollará su actividad en coordinación con la Fundación Biodiversidad a través de la Plataforma de Custodia del Territorio.

5.1. CASO DE ESTUDIO PLANTEADO POR ASOCIACIÓN DE NATURALISTAS DEL SURESTE

El primer ejemplo donde el asesoramiento por parte del Colegio de Notariado (en el que también ha participado el autor de estas líneas en calidad

de asesor jurídico de la entidad) se trata de la Cueva de las Yeseras, en Santomera, un enclave que pertenece a la Red Natura 2000 y declarado por el Gobierno regional como Zona de Especial Conservación (ZEC), que alberga importantes poblaciones de murciélagos con diferente grado de amenaza: más de 3.000 individuos de diferentes especies, entre las que destaca la presencia de murciélago ratonero patudo (*Myotis capaccinii*) y murciélago de cueva (*Miniopterus schreibersii*).

Además, sobre el entorno inmediato de las cavidades se ha detectado la presencia de al menos otras cuatro especies de quirópteros: el murciélago de Cabrera (*Pipistrellus pygmaeus*), el murciélago enano (*Pipistrellus pipistrellus*), el murciélago hortelano pardo (*Eptesicus isabellinus*) y el murciélago rabudo (*Tadarida teniotis*).

Al menos cuatro de las especies que usan la cavidad están incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, una en la categoría 'En peligro de extinción' (ratonero patudo) y tres en la 'Vulnerable' (de herradura grande, de cueva y ratonero pardo).

En concreto el asesoramiento ha consistido en cómo realizar la escritura de constitución de la compraventa ante la inexistencia de escritura previa y tener que llevar a cabo un proceso de inmatriculación sobre la misma.

6. EL LIBRO BLANCO DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

Uno de los más importantes documentos realizados en los últimos tiempos es el Libro Blanco de la Custodia del Territorio. Realizado por el Foro Estatal de Redes y Entidades de Custodia del Territorio.

Desde mayo de 2017 a febrero de 2018 un grupo de trabajo, integrado por 25 personas, profundizó en el marco conceptual y las líneas estratégicas de la custodia del territorio con el objetivo de fortalecerla como herramienta eficaz de conservación en el marco de las políticas públicas. El resultado es un documento de síntesis titulado "[Libro Blanco, construyamos el futuro de la custodia del territorio](#)", el cual se puede consultar en el [siguiente enlace](#).

Se trata de recopilar propuestas mediante un proceso de debate y revisión cuya presentación se realizó durante las VII Jornadas Estatales de Valencia, (noviembre 2018). Contó con el apoyo de la Fundación Biodiversidad, del Ministerio de Transición Ecológica. El documento se estructura en una serie de capítulos que abordan metas estratégicas y líneas de trabajo mirando al año 2030 desde el contexto actual de la CT.

Fruto de ese trabajo se elaboraron diversas propuestas en el horizonte 2030, tratando de establecer un marco regulador específico de la custodia del territorio mejorando y completando las previsiones existentes en la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad, destacan las siguientes:

- Reconocimiento normativo en el ámbito civil del contrato de custodia del territorio como forma de contratación privada con objetivo de conservación del patrimonio natural, cultural y paisajístico y, por tanto, con interés social.
- Promover según el medio objeto del acuerdo una forma de contrato de custodia propio de la Administración.
- Promover desde las Administraciones Públicas la integración de la CdT en el desarrollo y aplicación del Convenio Europeo del Paisaje y de la infraestructura verde estableciendo, además, los instrumentos financieros necesarios.
- Reconocimiento de la custodia en Dominio Público Hidráulico (DPH) y en Dominio Público Marítimo (DPM) y la legitimación de las entidades de custodia en la planificación y gestión del DPH y DPM.
- Utilizar y promover la custodia del territorio incorporándola en las diferentes instituciones de derecho público (autorizaciones, concesiones, convenios administrativos) aplicables en los distintos ámbitos competenciales con incidencia en la gestión del territorio y la conservación (montes, aguas, costas, espacios agrarios, pesca, ...).
- Revisión de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) en la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local que limita las competencias propias en materia de medio ambiente de forma exclusiva al medio ambiente urbano.
- Inclusión en los sucesivos Informes sobre el estado del patrimonio natural y de la biodiversidad del inventario de iniciativas de custodia del territorio del Estado español elaborado por la Plataforma de custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad.
- Revisión del marco normativo sobre Tasas por utilización del dominio público y prestación de servicios gestionados o

prestados por las distintas confederaciones para tener en consideración las actividades realizadas para la conservación del patrimonio natural y cultural asociado de interés para la sociedad.

- Integración y promoción de las iniciativas de la custodia del territorio en la planificación y gestión de los espacios naturales, infraestructura verde, instrumentos agrarios, del paisaje, etc...
- Incluir la promoción de la CdT en las funciones del Ministerio competente en materia de biodiversidad y patrimonio natural.

También se explora y se propone en este documento la creación de un marco de incentivos fiscales destinado a actividades para fomentar la conservación del territorio incentivando la inversión privada en la conservación.

7. JURISPRUDENCIA. SENTENCIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL DE 14 DE JUNIO DE 2019 (SALA DE LO CONTENCIOSO MADRID. SECCIÓN 1ª. PONENTE: FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ)

Según diversos estudios realizados, una de las principales debilidades del movimiento de custodia es su dependencia económica pues una parte importante de su financiación procede de fuentes de financiación de la administración general del Estado. A diferencia de lo que sucede principalmente en países anglosajones donde las entidades de custodia cuentan por millones a sus socios y simpatizantes, en países como España esto no sucede. Por ejemplo la Sociedad Española de Ornitología tiene alrededor de 14.000, WWF/España alrededor de 25.000, pero si analizamos el resto de las casi 200 entidades que hacen actividades de custodia, no superan los pocos cientos de socios. Por ello han recurrido a financiación pública para poder realizar proyectos de custodia del territorio, lo que supone un serio condicionante para mantener a largo plazo los mismos.

En este sentido cobra especial interés la sentencia que aquí comentamos pues puede suponer un serio revés para el futuro de la custodia en España ya que buena parte de los proyectos realizados dependen sobre todo de proyectos de la Unión Europea (Life) y de las ayudas concedidas por la Fundación Biodiversidad del MITECO, algunas fuentes calculan que en torno al 80% de los proyectos dependen de este tipo de ayudas.

En concreto, la sentencia, deriva en origen del recurso planteado por la Generalidad de Cataluña, contra la resolución de 7 de julio de 2017 de la Dirección de la Fundación Biodiversidad, por la que se convocan ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, para el fomento de información ambiental 2017.

El objeto de discusión tanto en primera instancia como en apelación, es clarificar si la regulación contenida en la convocatoria impugnada, tiene encaje en el marco de la distribución de competencias establecido en la Constitución.

El objeto de la pretensión es acerca de las potestades de gasto de los poderes públicos y su lógica conexión con las competencias sustantivas en la materia que se trate, que el poder de gasto del Estado no puede ejercerse al margen del sistema de distribución de competencias, ya que no hay una competencia diferenciada en materia de subvenciones resultante de la potestad financiera del Estado. Por consiguiente, la financiación vía subvenciones no puede englobar todas las competencias sobre todos los aspectos relacionados con esa actividad de financiación al no estar la facultad de gasto público en manos del Estado en el título competencial autónomo.

Mantiene que las diferentes instituciones autonómicas si podrán ejercer sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas. En el caso de que la materia sea exclusivamente estatal, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial. Sin embargo, cuando se trate de materias que correspondan su competencia en alguna medida a las Comunidades Autónomas, los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de competencias, pues, de no ser así, el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno.

Finalmente la Sala desestima el recurso de apelación pues se aprecia una extralimitación de la Administración el Estado de las competencias que tiene atribuidas, al no respetar la resolución de 7 de julio de 2017, el margen de actuación que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña.

8. BIBLIOGRAFÍA

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier. Declaración de Valencia para el fomento de la custodia del territorio. Centro de educación ambiental de la Comunidad Valenciana. Sagunto, 26 de octubre de 2019. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 95, noviembre 2019, pp. 154-155. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp->

[content/uploads/2012/01/2019_11_Recopilatorio_95_AJA_Noviembre.pdf#page=156](#) (Fecha de último acceso 15-07-2020)

- La mediación como herramienta para la resolución del conflicto en torno al lobo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 95, noviembre 2019, pp. 151-153. Disponible en:

https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_11_Recopilatorio_95_AJA_Noviembre.pdf#page=153 (Fecha de último acceso 15-07-2020)

- Los cabildos de Gran Canaria y Tenerife suscriben la Declaración para el impulso de la custodia del territorio en las Islas Canarias. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 90, mayo 2019, pp. 214-218. Disponible en:

https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_05_Recopilatorio_90_AJA_Mayo.pdf#page=216 (Fecha de último acceso 15-07-2020)

- Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de junio de 2019 (Sala de lo Contencioso Madrid. Sección 1ª. Ponente: Fernando de Mateo Menéndez). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 93, septiembre 2019, pp. 148-150. Disponible en:

https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_09_Recopilatorio_93_AJA_Septiembre.pdf#page=150 (Fecha de último acceso 15-07-2020)

GRUPO CAMPO GRANDE PARA LA COEXISTENCIA DEL LOBO Y LA GANADERÍA EXTENSIVA. *Declaración del Grupo Campo Grande para el tratamiento del conflicto en torno al lobo*. España: Grupo Campo Grande, 2018. Disponible en: http://www.grupocampogrande.org/wp-content/uploads/2018/10/DeclaracionGCG_v3.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020)

RUIZ, A.; NAVARRO, A.; SÁNCHEZ, A. *Libro blanco: Construyamos el futuro de la custodia del territorio*. Madrid: Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio, 2018. Disponible en: https://www.custodia-territorio.es/sites/default/files/recursos/libro-blanco_cdt.pdf (Fecha de último acceso 15-07-2020)

WERTH, Susanne. *Plataforma de la Unión Europea para la coexistencia de personas y grandes carnívoros*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/red-parques-nacionales/boletin/personas-carnivoros.aspx> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Fauna: pulso judicial sobre el régimen jurídico de protección de las especies cinegéticas

JOSÉ MIGUEL GARCÍA ASENSIO

SUMARIO: 1. PANORAMA GENERAL. 2. NOVEDADES LEGISLATIVAS. 3. NOVEDADES Y MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ESPECIES EXÓTICAS. 4. LA CAZA COMO PARTE DEL DERECHO AMBIENTAL. 5. PULSO JUDICIAL EN CASTILLA Y LEÓN POR EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LAS ESPECIES CINEGÉTICAS. 6. OTRAS APORTACIONES A LA PROTECCIÓN DEL LOBO Y AL DEBATE SOBRE SU CAZA. 7. NUEVAS CONTRIBUCIONES AL RÉGIMEN INDEMNIZATORIO POR DAÑOS CAUSADOS POR LA FAUNA SILVESTRE. 8. LEGALIDAD DE LA FIGURA DEL "CAZADOR FORMADO". 9. BIENESTAR ANIMAL: INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS CONTRARIAS A LAS CORRIDAS DE TOROS, Y OTRAS CUESTIONES. 10. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN DE LA TÓRTOLA EUROPEA. 11. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LA MORTANDAD DE AVIFAUNA PROTEGIDA EN TENDIDOS ELÉCTRICOS. 12. OTROS PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES SOBRE FAUNA.

RESUMEN: A pesar de dictarse numerosas normas, tanto con rango de ley como reglamentarias, los Tribunales de Justicia han protagonizado durante 2019 la atención en materia de fauna, especialmente en lo concerniente al régimen jurídico de protección de las especies cinegéticas.

ABSTRACT: Despite numerous regulations, both with a law and regulatory status, the Courts of Justice have been focused on wildlife in 2019, especially those concerning the legal regime for the protection of hunting species.

PALABRAS CLAVE: Fauna. Especies exóticas invasoras. Responsabilidad patrimonial. Especie cinegética. Especie cazable. Lobo. Accidente de circulación. Bienestar animal. Tórtola europea. Carroñero. Subproducto animal no destinado al consumo humano. Tendido de alta tensión. Informe preceptivo. Fringílido. Licencia de armas. Cazador formado. Cuestión de inconstitucionalidad. Suspensión cautelar. Ley singular.

KEYWORDS: Fauna. Invasive alien species. Equity liability. Hunting species. Hunted species. Wolf. Traffic accident. Animal welfare. European turtledove. Scavenger. Animal by-product not intended for human consumption. Laying of high voltage. Prescriptive report. Gun license. Hunter formed. Unconstitutionality issue. Precautionary suspension. Singular law.

1. PANORAMA GENERAL

Se refuerza la protección de las especies, especialmente las que son objeto de caza y pesca, y todo ello gracias a la intervención judicial. Como botón de muestra es preciso citar el caso de Castilla y León, donde el Tribunal Superior de Justicia mantiene un pulso con la Administración autonómica sobre esta materia, con anulaciones, suspensiones cautelares, reformas legislativas para neutralizar las resoluciones judiciales y una cuestión de inconstitucionalidad, amén de denuncias por infracciones penales.

El protagonismo judicial también se aprecia en materia de especies exóticas invasoras, de protección del lobo, del régimen indemnizatorio por daños causados por la fauna salvaje, y de bienestar animal, entre otras.

2. NOVEDADES LEGISLATIVAS

Sin perjuicio de las nuevas normas dictadas en 2019 y que se citarán a lo largo del presente estudio, resaltamos en el ámbito de la biodiversidad la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia. Contiene numerosas medidas, pero destacamos la obligación de diseñar las líneas eléctricas a fin de minimizar riesgos de colisión por avifauna y quirópteros (art. 14), la consideración de estas especies en la planificación del

sector eólico (art. 15), así como el régimen de conservación de las especies, al que dedica el Capítulo I del Título III.

Por otra parte, el Reglamento (UE) 2019/2117 de la Comisión, de 29 de noviembre, modifica el Reglamento (CE) 338/97 del Consejo, relativo a la protección de especies de fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, procede a actualizar sus Anexos a fin de reflejar las enmiendas acordadas en la 18ª reunión de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

También debemos citar el Decreto 250/2019, de 26 de septiembre, por el que se regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados a consumo humano procedentes de explotaciones ganaderas en zonas de protección de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Pretende asegurar la conservación y recuperación de las poblaciones de necrófagas mediante la gestión de los SANDACH procedentes de explotaciones ganaderas autorizadas al efecto, y la determinación de los criterios de los comederos o muladares donde depositarlos.

En cuanto a la actividad cinegética, la Ley 9/2019, de 5 de abril, por la que se modifica la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura: procede a ajustar el silencio administrativo al contenido del art. 24.1 (Ley 39/2015), el establecimiento de una licencia única para todas las modalidades de caza y pesca, y, especialmente, se instaura el deber de custodia de las personas que transiten con perros o aves de cetrería por terrenos cinegéticos o zonas de seguridad, prohibiendo que vaguen sin control y causen daños a las especies silvestres, sus crías y huevos (art. 55.2). Así mismo, la vasca Ley 12/2019, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza, procede a flexibilizar el concepto de zona de seguridad, ampliando los casos en que puede cazarse en la misma.

Respecto a la pesca, destacamos como más relevante el RD 46/2019, de 8 de febrero, por el que se regula la pesquería del atún rojo en el Atlántico Oriental y el Mediterráneo. A la vista del estado de las poblaciones de *Thunnus thynnus*, se contempla un censo de buques y almadrabas autorizados para su captura activa (art. 3), y la asignación de cuotas (art. 4), relegando el ejercicio de la pesca deportiva y recreativa a cuando exista cuota disponible, ordenando la devolución con vida de los atunes capturados (art. 7.1). También debemos resaltar la Ley 15/2019, de 2 de mayo, por la de modificación de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, pues procede a regular modalidades novedosas como actividades complementarias del sector pesquero la pescaturismo, el turismo acuícola y el turismo marinero, estableciendo sus condiciones y régimen sancionador, a fin de revalorizar el patrimonio y la cultura pesquera. Y, para acabar, el Decreto 153/2019, de 21 de noviembre, por

el que se regula el régimen de conservación y explotación de los recursos marisqueros y de las algas, de la Conselleria del Mar de Galicia. Del mismo destacamos la regulación de la técnica de la planificación del marisqueo, mediante instrumentos plurianuales y de carácter ambiental, social y económico, así como la posibilidad de limitar el número de capturas.

Para acabar, en el campo del bienestar animal, citamos la Ley 1/2019, de 7 de febrero, de modificación de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, que prohíbe el uso de ejemplares de fauna silvestre en espectáculos circenses. También la Ley 11/2019, de 3 de abril, de acceso al entorno de las personas usuarias de perro de asistencia en la Comunidad de Castilla y León, por la que pormenorizadamente se reconoce y garantiza, en el ámbito de dicha Comunidad, el derecho de acceso al entorno a las personas con discapacidad u otras personas que precisen de la utilización de un perro de asistencia para promover su autonomía personal, así como la regulación de las unidades de vinculación y de las condiciones que deben reunir los perros de asistencia que formen parte de las mismas (art. 1). Por último, la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a lo largo de todo su articulado equipara a los animales a las personas y bienes como sujetos dignos de protección y rescate. Novedad de gran importancia, pues supera su condición jurídica de "*cosas*" que a los semovientes se les reserva en el Código Civil, en un ejercicio de abandono de la consideración patrimonial de los animales, además de reconocerles que deben ser objeto de medidas administrativas de salvaguarda y prevención, incluso con la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios.

3. NOVEDADES Y MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ESPECIES EXÓTICAS

A este respecto destacamos el RD 216/2019, de 29 de marzo, por el que se aprueba la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las islas Canarias y por el que se modifica el RD 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras.

Debe recordarse que el concepto y gestión de especie exótica invasora preocupante se rige en España directamente por el Reglamento (UE) 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por remisión expresa del art. 64.bis.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y sin que el RD 630/2013 haya entrado a conocer del mismo. Procedía, por ello, un desarrollo reglamentario, que es lo que hace el RD 216/2019, aprobando la lista de

especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las islas Canarias y la aplicación a las mismas de las medidas previstas en los art. 7 a 9, 13 a 17, 19 y 20 del calendario Reglamento europeo, relativos, en lo más destacable, a su régimen jurídico, permisos de investigación, conservación *ex situ* u otras actuaciones, planes de acción sobre vías de introducción, sistema de vigilancia, controles oficiales, notificaciones de detección temprana, erradicación rápida y medidas de gestión y reparación.

Respecto a la modificación del RD 630/2013, se trata de alteraciones más de carácter formal que material. Primeramente, y como estamos ante actividades que pueden dañar el Medio Ambiente, se incurría en el supuesto del silencio administrativo ambiental previsto en el segundo párrafo del art. 24.1 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), lo que obligaba a adaptar la regulación del silencio administrativo contenido en dicha norma reglamentaria (art. 5.3), así como otras citas a esta última Ley. Así mismo, la redacción que la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, dio a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, en esta materia, también obligaba a la adaptación de los art. 5 y 7 del RD 630/2013, especialmente en lo tocante a los efectos de la inclusión de una especie en el Catálogo de especies exóticas invasoras.

Precisamente en esta labor de necesaria renovación y puesta al día de las especies consideradas como exóticas, se ha dictado el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1262, de la Comisión, de 25 de julio, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1141, con el fin de actualizar la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión.

También desde la Unión Europea se han dictado Resoluciones judiciales sobre esta materia, como es el caso de la STJUE (Sala 9ª), de 16 de mayo de 2019 (Asunto C-204/18 P), resolviendo recurso de casación interpuesto por la "Asociación de la Pesca y Acuicultura del Entorno de Doñana y del Bajo Guadalquivir" (Pebagua) contra Auto del Tribunal General (Sala 7ª), de 16 de enero de 2018 (Asunto T-715/16), que desestimaba el recurso. Se impugnaba el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1141 de la Comisión, de 13 de julio de 2016, y, subsidiariamente, la inclusión del cangrejo rojo americano (*Procambarus clarkii*) en la lista de especies exóticas preocupantes para la Unión Europea (la "lista de la Unión"). La Sentencia confirma el Auto, entendiendo que la citada Asociación carecía de legitimación activa, por cuanto alegaba "afectación directa", siendo exigible una "afectación individual", lo que no se daba en este caso. Además, como las consecuencias específicas y concretas de la inclusión de esa especie en la lista de la Unión sólo se materializarán a través de las medidas de ejecución que el Estado miembro afectado adopte específicamente en relación con esa especie, no podía impugnar directamente el Reglamento de Ejecución ante el juez de la Unión,

pero sí tiene la posibilidad de recurrir ante el juez nacional la resolución interna que adopte las medidas cuestionadas (en este caso la Orden de 3 de agosto de 2016) e inducir a dicho juez a consultar al TJUE a este respecto mediante cuestiones prejudiciales (apartados 60, 61 y 68).

Por último, merece una cita la castellanoleonese Orden FYM/339/2019, de 27 de marzo, por la que se aprueba la delimitación cartográfica del área ocupada por la carpa (*Cyprinus carpio*), por el black-bass (*Microterus salmoides*), por el cangrejo rojo o de las marismas (*Procambarus clarkii*) y por el cangrejo señal (*Pacifastacus leniusculus*) con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y ello tras estudios técnicos e históricos, para de este modo poder cazar estas especies exóticas (art. 64.ter de esta Ley). Con la misma finalidad, aunque a través de la técnica de los planes de control, la Comunidad Valenciana ha dictado la Orden 3/2019, de 26 de septiembre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban los planes de control de la carpa en el Parque Natural de L'Albufera y el Parque Natural de El Hondo, y el plan de control del cangrejo rojo americano en el Parque Natural de L'Albufera. Es previsible que el resto de Comunidades Autónomas vayan dictando resoluciones similares.

4. LA CAZA COMO PARTE DEL DERECHO AMBIENTAL

Esta importante cuestión nace a pesar de la evidente y notoria inclusión de la caza y su normativa dentro del Derecho Ambiental. A pesar de ello, la STSJ de Cantabria núm. 132/2019, de 17 de abril, rec. núm. 96/2017, desestima un recurso contencioso-administrativo contra la presunta vía de hecho en que incurre el Gobierno de Cantabria en la actividad de control poblacional del lobo (*Canis lupus*) dado que se concedieron 484 autorizaciones administrativas dictadas en 36 meses (de enero de 2015 a junio de 2017) para el control letal del lobo ibérico mediante arma de fuego. Para ello el Tribunal hace supuesto de la cuestión, al defender que el lobo en Cantabria tiene a sus poblaciones fuera de peligro, por lo que pueden adoptarse medidas de explotación (Anexo III del Convenio de Berna de 1979), basándose en censos de 2014 y 2015 que le permiten concluir con que su población se ha triplicado desde 1997 (F.D. 2º). De ahí que rechazada su condición de especie que no es objeto de protección especial, sino cinegética, limite la cuestión a si se está cumpliendo la normativa cinegética, lo que, según dicho Tribunal, le expulsa del ámbito del art. 18.1º de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), salvo que se hubiera constatado un problema de mantenimiento de la población del lobo, lo que no es apreciado en la Sentencia (F.D. 5º).

Desde luego resulta peligrosa esta interpretación, pues no sólo teóricamente expulsa del concepto extenso de Medio Ambiente a la caza, en contra de la unánime convención actual, sino que le veda el acceso a todos los principios y normativa garantista que caracteriza a la normativa ambiental.

Consciente de ello, el Presidente de la Sala emitió voto particular, donde, lúcidamente, expresa que el lobo, como especie cinegética al norte del Duero, debe estar sometido a medidas de gestión que no siempre implican su caza. Nos recuerda que esto mismo es lo que dice la Orden MED/5/2019, de 28 de marzo, pues el control de ejemplares es una herramienta más para conseguir los objetivos y nunca como un fin en sí mismo (como parece haber ocurrido durante estos años en Cantabria), formando parte de un conjunto de medidas que van desde la compensación de perjuicios causados en las explotaciones ganaderas, aplicación de medidas preventivas de los daños, reconocimiento de los servicios ambientales que presta la ganadería extensiva y el fomento de un cambio en la percepción del lobo por parte del conjunto de la ciudadanía que minimice el conflicto social y elimine la crispación del escenario de gestión de la especie. Y concluye que del contenido de las resoluciones administrativas que forman parte del expediente administrativo, se deriva que no contienen un informe técnico adecuado y motivado sobre el control letal del lobo que contienen, ni siquiera una especificación suficiente de los daños que en ese caso hayan podido causar que justifiquen su muerte, por lo que concluye que el razonamiento contenido en la Sentencia no es correcto.

Es importante añadir que esta Sentencia ha sido impugnada en casación, siendo admitido el recurso mediante ATS de 13 de diciembre de 2019, rec. 6552/2019, a fin de aclarar si el lobo, como especie de interés comunitario que lo es en virtud de la Directiva de Hábitats, está relacionada directamente con la conservación de la naturaleza y la diversidad biológica (R.J. 1º), y, por lo tanto, si puede ejercerse la acción popular en asuntos ambientales en el caso de las especies cinegéticas, además de puede condicionarse el reconocimiento de la legitimación a que se constate un problema de mantenimiento de la población del lobo (R.J. 2º).

5. PULSO JUDICIAL EN CASTILLA Y LEÓN POR EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LAS ESPECIES CINEGÉTICAS

En los Tribunales de Justicia se está librando una intensa batalla en orden a exigir a la Administración de Castilla y León el cumplimiento de las medidas legalmente exigibles respecto al régimen aplicable a la fauna cinegética.

Primeramente, el Auto del TSJ de Castilla y León, Valladolid, núm. 44/2019, de 21 de febrero, PO 755/2018, suspende cautelarmente el Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de su fauna silvestre. Y, a continuación, el Auto del mismo Tribunal núm. 47/2019, de 26 de febrero, PO 1157/2018, suspende también cautelarmente y, sobre todo, íntegramente la Orden FYM/728/2018, de 25 de junio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza. Ambos Autos son de razonamientos similares, aunque la suspensión acordada en el primero sirve de apoyo al segundo, por lo que nos regiremos por lo expuesto en el segundo de ellos. Esa Sala considera que se incurre en "*periculum in mora*", ya que la aplicación de la disposición recurrida podría hacer perder al recurso su finalidad legítima, ya que se producirían daños en la medida de que se permitiría la caza de especies sin contar con información relativa al nivel de población, distribución geográfica y tasa de reproducción de las distintas especies silvestres y al grado de incidencia de la actividad cinegética en la conservación de las mismas. Estos daños, de producirse, son calificados por la Sala de irreparables o de difícil reparación, puesto que los ejemplares cazados no son recuperables (posición ya mantenida en el año 1998 cuando se recurrió la Orden de Caza por inclusión de la perdiz pardilla (*Perdix perdix*)), recordando que la circunstancia de que una especie sea susceptible de ser cazada o ser objeto de gestión en abstracto por no estar declarada como protegida, no significa que tales actividades puedan realizarse sin más, sino que es necesario que, así mismo, no se vea afectada la conservación de la especie (F.D. 5º). Pero también estima concurrente el criterio del "*fumus boni iuris*" dotándolo de especial relevancia, por cuanto la misma Sala ya se había pronunciado sobre la ausencia o insuficiencia de estudios científicos objetivos y actualizados que garantizaran la práctica de la caza sobre dichas especies, y sobre que la Orden anual de caza no es la norma con rango suficiente para valorar la utilización razonable de las especies, en concordancia con sus anteriores Sentencias de fechas 17 de mayo de 2017 y 7 de marzo de 2018 (F.D. 6º). Además, rechaza exigir al partido político recurrente la caución solicitada por la Administración por importe de 8 millones de euros, dado que se ejercita una acción pública en defensa e interés de toda la sociedad (F.D. 7º).

En esos dos Autos se produjo un voto particular, de idéntica redacción, por parte del Magistrado D. Felipe Fresneda Plaza, exponiendo su discrepancia con los razonamientos que sirvieron de base a las decisiones cautelares. Resumidamente defiende que se parte de un análisis de la concurrencia de los presupuestos que justifican el carácter cinegético que se ha atribuido a cada una de las especies, por lo que considera que no es tanto una perspectiva de perjuicio cuanto de "*fumus*". Desde esta óptica, considera que no puede invertirse el principio de la prueba y partir de la consideración preconcebida de que en

cuanto no se ha justificado el estado de conservación de cada una de las especies, cuestión no analizada, de ello mismo deriva la irreversibilidad del perjuicio causado. Considera que la carga de la prueba debe concretarse por la actora y ello no ha ocurrido. Por ello argumenta que la mera invocación de la necesidad de conservación de las especies no puede prevalecer frente a la especificidad de los perjuicios que la suspensión va a conllevar, dado que la caza atiende también a la conservación de la fauna (Razón 2ª). Y en cuanto a la apariencia de buen derecho, el ponente discrepante considera que constan en las actuaciones varios estudios, suscritos entre otros por el prestigioso biólogo D. Mario Sáenz de Buruaga, con los cuales basta para entender que se encuentra acreditada la existencia de estudios que avalan las determinaciones sobre el estado de conservación de las especies que se declaran como cinegéticas, y que el mismo es el adecuado para permitir tal declaración, salvo que se consideren que no pueden ser válidas por exigir un estudio de campo *ad hoc*. En todo caso, finaliza, debería acudir a una prueba adecuada, como es la pericial (Razón 3ª).

Como respuesta a los dos Autos de suspensión expuestos, y dada la consiguiente imposibilidad de cazar en Castilla y León, a fin de eludir las suspensiones cautelares expuestas se aprobó la Ley 9/2019, de 28 de marzo, que modificó la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, por la cual, en lo que aquí nos interesa, deroga las definiciones tanto de especie cinegética como de especie cazable, determinando la primera por su mera inclusión en el Anexo I de la Ley, y siendo las cinegéticas todas ellas, salvo que el Plan General de Caza de Castilla y León las excluya expresamente. Este Plan, de duración máxima quinquenal, sustituye a las Órdenes Anuales de Caza.

A su vez, y en reacción al movimiento de la Administración autonómica, en el seno del proceso meritado PO 755/2018 la Sala acordó elevar cuestión de inconstitucionalidad a través del Auto de 11 de noviembre de 2019, la cual, por cierto, ha sido admitida a trámite por Providencia de 11 de febrero de 2020 con el núm. 7012/2019. Veamos, ante el reseñado Auto de fecha 21 de febrero, la Administración recurrida interpuso recurso de reposición, y pendiente de resolverse se dictó la calendada Ley 9/2019 frente a la cual la Sala promueve la citada cuestión de inconstitucionalidad. Con este panorama, la Junta de Castilla y León desiste del recurso de reposición a fin de que dicha cuestión no se tramite por pérdida del objeto de la medida cautelar al recogerse el contenido del Decreto suspendido en el articulado de la Ley 9/2019, no habiéndose admitido tal desistimiento por unanimidad de la Sala por entender que está lesionando el interés público y se hace con abuso de derecho y fraude de ley por considerar que su única finalidad es la de impedir que se resolviese el incidente abierto al plantearse la cuestión de inconstitucionalidad (Hecho 14º). Tras analizar la adecuación legal de plantear una cuestión de inconstitucionalidad en una pieza de medidas cautelares (en base a la STC de 21 de junio de 1983) (F.D. 2º), y

sobre el momento procesal para ello (pues considera que la Ley 9/2019 influye en el mantenimiento de la medida cautelar, al resultar que su "*efecto útil*" es precisamente posibilitar de manera inmediata y sin necesidad de ninguna actuación administrativa ulterior el ejercicio de la caza suspendido por la Sala, por lo que debe ser éste el momento adecuado, ya que una eventual inconstitucionalidad de la Ley 9/2019 obligaría a resolver el recurso de reposición como si la misma no existiera (F.D. 3º)), pasa a justificar los motivos por los que considera inconstitucional esta Ley. Así, arguye que la Ley 9/2019 es un tipo de ley singular concretamente de las denominadas "*autoaplicativas*" porque incorpora a su articulado la regulación de la actividad cinegética que antes se encomendaba a la Administración a través del reglamento y de las órdenes que tenía que aprobar (v.gr. la determinación de qué especies son cinegéticas y qué especies de entre éstas son cazables), no siendo suficiente la llamada al Plan General de Caza de Castilla y León porque éste deviene innecesario para la práctica de la actividad cinegética, y sin que conste plazo alguno para su aprobación. Este aspecto tiene una gran importancia por cuanto la actividad ordinaria de la caza tiene que ver con el ejercicio por parte de la Administración de potestades para la protección de las especies silvestres y, por tanto, con situaciones concretas, en algún caso excepcionales, con muchos elementos o parámetros técnicos y cambiantes y no estables, que atienden a la particular evolución de cada especie, que requiere de soluciones determinadas y no una regulación general y ordinaria. De ahí que la Sala valore que es contrario a la propia naturaleza de lo que debemos entender como especie cinegética y cazable que sea una disposición con rango de ley el instrumento adecuado para hacer tales determinaciones, dándose la paradoja de que el mayor nivel de protección se hace por disposiciones de rango reglamentario, mientras que las cinegéticas y cazables se catalogan por una disposición con rango de ley. Además, la Ley 9/2019 ha sido aprobada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, es decir, como reacción a la suspensión cautelar de la práctica de la caza en Castilla y León, como ya se ha expuesto. Ello conlleva infracción del art. 117.3 y 24.1 (CE), por cuanto al regular de manera autosuficiente la caza se impide a los Tribunales el ejercicio de su potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y con ello se lesiona igualmente el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), es decir, se escapa del control del Poder Judicial la determinación de las especies cinegéticas y cazables y la fijación de los periodos y días hábiles así como el resto de la regulación de la actividad cinegética que antes se regulaba mediante el reglamento y la orden anual, lo que resulta de gran importancia dado que la normativa europea permite la caza siempre y cuando la misma resulte compatible con el estado de conservación de las especies silvestres. También porque se está evitando la posibilidad de adoptar medidas cautelares. Así mismo se considera por la Sala la inconstitucionalidad de la Ley 9/2019 por vulneración de los art. 24.2 y 118 (CE) en cuanto garantizan el derecho a la

ejecución y cumplimiento de las resoluciones judiciales. Razona la Sala a este respecto que dicha Ley impide la ejecución y cumplimiento del Auto de suspensión cautelar, cuando la Administración regional debía adoptar las medidas oportunas para que esa suspensión cautelar se llevase a puro y debido efecto. También se considera vulnerado el art. 9.3 (CE) que garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, al que está sujeto el poder legislativo, como el resto de poderes del Estado de Derecho. Por último, apunta a que no existe ninguna situación de hecho excepcional, por lo que no está justificado que se dicte una ley singular, reservada para casos realmente excepcionales que por su trascendencia y complejidad no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración. El Auto comentado cuenta con un voto particular, que defiende, entre otros extremos, que el desistimiento en el recurso de reposición debió admitirse pues entra en el ámbito dispositivo de las partes, sin que pueda entenderse que exista un interés público prevalente; y que no era el momento procesal adecuado para plantear la cuestión de inconstitucionalidad, siendo posible hacerlo en un momento posterior.

También como consecuencia de esta aprobación legislativa, "*Ecologistas en Acción Castilla y León*", presenta denuncia por sendos delitos de prevaricación, usurpación de funciones y contra los derechos cívicos reconocidos en la CE, tipificados en los art. 404, 508.1 y 542 (CP), ante el TSJ de Castilla y León, Sala de lo Civil y Penal, contra los miembros de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por admitir a trámite la Proposición de Ley de la que luego será Ley 9/2019, ya señalada, pues no tiene otra finalidad que eludir el control judicial de las suspensiones cautelares acordadas por el TSJ de Castilla y León. Dicha Sala, mediante Auto 12/2019, de 26 de marzo, acordó el archivo de las actuaciones en base a que el acto de la Mesa tiene naturaleza parlamentaria, es decir por tratarse de un acto político por su finalidad y contenido, y no de acto administrativo de orden interno, por lo que sus miembros están revestidos de inviolabilidad parlamentaria (F.D. 10º y 11º).

Por otro lado, la importante STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 12 de diciembre de 2019 (PO 392/2017), anula el Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos al norte del río Duero en esa Comunidad Autónoma para las temporadas 2016/17, 2017/18 y 2018/19. Este Plan parte de la consideración del lobo como especie cinegética y cazable, de lo que infiere su posibilidad de ser aprovechada (F.D. 3º, 6º y 8º). Pero esta consideración legal no se encuentra vigente en estos momentos, por cuanto fue anulada por dicha Sala precisamente por falta de información suficiente, objetiva, científica y actual que permitiese considerarla como tal. Debe recordarse que el Decreto 32/2015, de 30 de abril, sobre especies cinegéticas de Castilla y León, fue anulado por Sentencia de 17 de mayo de 2017, recurrida en casación, lo mismo que el Decreto 14/2016, de 19 de mayo, que aprobaba el

Plan de Conservación y Gestión del lobo en Castilla y León (Sentencia de 25 de enero de 2018, firme) y la Orden FYM/609/2016, de 28 de junio, que aprobaba la Orden Anual de Caza (Sentencia de 7 de marzo de 2018, también firme) (F.D. 4º). De ahí que la Sala entienda que el lobo no pueda tener el tratamiento de especie cinegética y cazable y anule ese Plan (F.D. 6º).

Como se ha publicado la Resolución de 9 de octubre de 2019, de la Dirección General del Patrimonio Natural y Política Forestal de la Junta de Castilla y León, por la que se aprueba el Plan de aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del Río Duero en Castilla y León para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022, es de prever que, dada la cascada de recursos, anulaciones y suspensiones cautelares, esta Resolución vuelva a ser objeto de recurso y objeto de medida suspensiva.

6. OTRAS APORTACIONES A LA PROTECCIÓN DEL LOBO Y AL DEBATE SOBRE SU CAZA

Aparte de lo ya expuesto para Castilla y León, es preciso citar otras actuaciones legislativas y judiciales en relación con la conservación del lobo.

Antes que nada es preciso mencionar que, junto a otras especies, se han incluido todas las poblaciones de lobo al sur del río Duero en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, contenido en el Anexo del RD 139/2011, de 4 de febrero, y ello mediante la Orden TEC/596/2019, de 8 de abril. Ello supone cumplir con lo preceptuado en el art. 56.1 (Ley 42/2007), pues son merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, así como que figuran como protegidas en el anexo de la Directiva de Hábitats.

Además, otras Comunidades Autónomas han sido objeto de recursos similares a los descritos para Castilla y León en el apartado anterior, con desigual resultado. Así, la STSJ de Asturias núm. 197/2019, de 18 de marzo, rec. núm. 408/2017, y ante el mismo argumento que en Castilla y León de ausencia o insuficiencia de estudios que acrediten la racionalidad de la actividad cinegética sobre las especies cazables, declara que el Plan de Caza de sus Reservas Regionales temporada 2017/18 es acorde a Derecho, por cuanto el estado de la naturaleza no es una cuestión estática sino más bien dinámica a los efectos de una efectiva conservación de la misma. Consta así mismo la existencia de estimaciones poblacionales en base a datos recogidos por la guardería forestal, y se han tenido en cuenta niveles poblacionales, distribución geográfica de las especies e índice de reproductividad, afirmando que la evaluación del nivel de efectivos de las poblaciones de especies es de difícil

precisión, no existiendo un método único de estimación absolutamente fiable y precisa (F.D. 4º). El mismo Tribunal, en Sentencia núm. 185/2019, de 11 de marzo, rec. núm. 701/2017, desestima el recurso contra la Resolución que aprueba el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2017/18, pues considera probado que dicha Resolución obedece a un amplio estudio sobre las razones que conducen a adoptar distintas resoluciones respecto a cada una de las zonas en las que se subdivide el territorio de Asturias, así como de la evaluación de la población de lobos en distintos periodos, de los daños causados, presas silvestres potenciales y domésticas, así como los resultados de los Programas de los ejercicios anteriores, por lo que no aprecia infracción alguna del Convenio de Berna, ni de la Directiva 92/43 CEE incorporada en la Ley 42/2007, pues considera que nada se acredita sobre la vulneración de dichas normativas, salvo la mera afirmación de su incumplimiento (F.D. 3º). La misma Resolución es impugnada indirectamente por PACMA al recurrir autorizaciones de batidas de lobos sin límites de cupo ni temporalidad. La STSJ de Asturias núm. 148/2019, de 25 de febrero, rec. núm. 779/17, inadmite el recurso por cuanto considera que no cabe la impugnación indirecta contra dicho Programa por tratarse de un acto administrativo y no de una disposición reglamentaria (F.D. 2º), y que los actos directamente recurridos no fueron debidamente identificados a pesar de conocerlos por acceder a ellos a través de su representante en el Comité Consultivo del Lobo (F.D. 3º).

En Cantabria fue recurrida la Orden por la que se probaba el Plan Anual de Caza de la Reserva Regional de Saja temporada 2018/19, siendo objeto el recurso de desestimación por cuanto constaba informe interno sobre el estado de conservación favorable del lobo en esa Reserva y en Cantabria en general, considerando que, por ello, quedaba excluida toda arbitrariedad, falta de motivación o infracción del principio de precaución (F.D. 9º).

Por último, la STSJ del País Vasco núm. 339/2019, de 4 de julio, rec. núm. 109/2018, no se pronuncia sobre la solicitud de inclusión del lobo ibérico en el Catálogo de Especies Amenazadas de esa Comunidad Autónoma como "*En peligro de Extinción*" por cuanto se produjo una satisfacción extraprocesal, ya que se dictó Resolución iniciando el procedimiento de catalogación.

Visto este panorama, es preciso no perder de vista la STJUE (Sala 2ª), de 10 de octubre de 2019 (Asunto C-674/17, Tapiola y otros), a raíz de una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Finlandia, pues podría afectar al lobo al sur del río Duero. En ese país se encuentra una situación similar a España: el lobo está sujeto a una protección estricta, salvo las poblaciones dentro del área de gestión del reno (*Rangifer tarandus*). También se aprobó un plan de gestión del lobo, basándose en el principio de gestión local, manada por manada, cazándose siempre un espécimen joven. Con este panorama, se enjuiciaba la legalidad de las

excepciones a dicha protección del lobo, que perseguía la "*tolerancia social*" al lobo por parte de los habitantes locales, pretendiendo, así, la reducción de la caza ilegal y reforzando la benevolencia de esos habitantes respecto al cánido. Así, la Sentencia declara que el art. 16.1, letra e), de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la adopción de decisiones por las que se conceden excepciones a la prohibición del sacrificio deliberado del lobo -enunciada en el artículo 12, apartado 1, letra a), en conexión con el Anexo IV, letra a), de dicha Directiva- en virtud de la caza de gestión y cuyo objetivo es la lucha contra la caza furtiva, si (i) el objetivo perseguido por tales excepciones no está fundamentado de manera clara y precisa y si, a la vista de datos científicos rigurosos, la autoridad nacional no puede acreditar que dichas excepciones sean idóneas para alcanzar el mencionado objetivo; (ii) no se ha acreditado debidamente que el objetivo que tales excepciones persiguen no pueda alcanzarse mediante otra solución satisfactoria, puesto que la mera existencia de una actividad ilegal o las dificultades a las que se enfrenta el control de esta última no pueden constituir un elemento suficiente a este respecto; (iii) no se garantiza que las excepciones no perjudican el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural; (iv) las excepciones no han sido objeto de una evaluación sobre el estado de conservación de las poblaciones de la especie de que se trate, así como sobre la repercusión que la excepción prevista puede tener en tal estado de conservación, en el territorio de ese Estado miembro o, en su caso, en la región biogeográfica contemplada cuando las fronteras de dicho Estado miembro incluyan varias regiones biogeográficas o, incluso, si el área de distribución natural de la especie lo exige y, en la medida de lo posible, en el plano transfronterizo; y (v) no se cumplen todos los requisitos relativos al criterio selectivo y a la forma limitada de las tomas de un número limitado y especificado de determinados especímenes de las especies que figuran en el anexo IV de dicha Directiva en condiciones de riguroso control, cuya observancia debe acreditarse teniendo en cuenta, en particular, el nivel de la población, su estado de conservación y sus características biológicas.

7. NUEVAS CONTRIBUCIONES AL RÉGIMEN INDEMNIZATORIO POR DAÑOS CAUSADOS POR LA FAUNA SILVESTRE

En general, el régimen de responsabilidad patrimonial originado por ejemplares de fauna silvestre sigue los criterios ya marcados y expuestos en anteriores Observatorios, y que la jurisprudencia sobre la materia ha dado lugar a la creación de un cuerpo de doctrina reiterada. No obstante, nuevos

pronunciamientos jurisprudenciales lo han completado casuísticamente. Así, en cuanto a los daños por especies cinegéticas citaremos la STSJ de Murcia núm. 553/2019, de 27 de noviembre, rec. núm. 107/2017, que desestimaba la reclamación de responsabilidad causados por arruís (*Ammotragus lervia*) o muflones (*Ovis musimon*)" en fincas colindantes con el Parque Regional de Sierra Espuña por incumplimiento del propietario de las obligaciones que le correspondía, más concretamente, la presentación de una Memoria Ambiental, que no constó en autos, y la instalación de una valla cinegética, no acreditada a pesar de haber recepcionado la misma y los postes para sustentarla (F.D. 4º). La STSJ de Andalucía, Granada, núm. 1102/2019, de 16 de mayo, rec. núm. 427/2016, desestima la reclamación contra la Administración regional de un propietario de fincas ubicadas en coto de caza, rodeadas por otros cotos de caza igualmente privados que separaban a las primeras del límite del Parque Natural, por no acreditar que los cotos ajustaran estrictamente su actuación al Plan Técnico de Caza, y por haber abatido la totalidad o gran parte de las piezas allí contempladas, en cuyo caso permitiría deducir que la ordenación cinegética de la Administración fue negligente. En esta Sentencia llama la atención que se afirme que debería haberse dirigido la acción además de frente a la Administración autonómica también contra los titulares de los cotos de caza concernidos (F.D. 5º), cuando es conocido que en materia contencioso-administrativa no cabe la excepción de litisconsorcio pasivo necesario, y es que como argumenta la STC 44/1986, de 17 de abril, en todos los procesos, como el contencioso-administrativo, en que se deciden derechos o intereses de naturaleza pública, corresponde al juzgador y no a las partes convocar al pleito a todos los que puedan resultar afectados por la sentencia. En sentido contrario, la Sentencia de este mismo Tribunal, la núm. 2986/2019, de 18 de diciembre, rec. núm. 1058/2016, estima la responsabilidad patrimonial de la Administración forestal por daños a cosechas en fincas particulares causados por ciervos procedentes del Parque Natural Sierra de Baza, por cuanto, tras justificarse en que no es posible dar una respuesta general de aplicación a todas las reclamaciones por este tipo de supuestos y que, por tanto, debe acudir al análisis casuístico de los concretos elementos de convicción puestos a disposición del Tribunal, se valoró que dicha Administración introdujo el ciervo en dicha Sierra sin establecer un plan de gestión cinegética tendente a mantener una estabilidad poblacional, a pesar de ser un entorno sin depredadores naturales. Con lo cual concluyó que, probada la causa del evento dañoso en la acción de los ciervos, con una notable superpoblación en la zona, queda justificada la existencia del nexo causal entre el hecho imputable a la Administración y los daños objeto de reclamación.

También respecto al régimen de responsabilidad por daños provocados por especies cinegéticas, reviste una singular importancia la STC 79/2019, de 5 de junio, rec. inconstitucionalidad núm. 6904/2018. El segundo párrafo del art.

8.2 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por la Ley 2/2018, de 15 de marzo. En esta regulación se establecen dos tipos de obligaciones: una de control y otra de indemnización. Dichas obligaciones se imponen a los titulares de determinadas infraestructuras (autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas) y consisten, por una parte, en controlar, en las zonas de seguridad motivadas por la existencia de dichas infraestructuras, a las especies cinegéticas que provoquen daños agrícolas, forestales o ganaderos; por otra, en imponer a los titulares de dichas infraestructuras la responsabilidad de indemnización por dichos daños, producidos por las referidas especies cinegéticas (F.J. 4º). Así, la controversia versa sobre la articulación de la norma autonómica aprobada conforme a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de caza, por una parte, con el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas establecido en el art. 32 LRJSP y, por otra parte, con las competencias del Estado sobre las infraestructuras a las que se refiere la norma (autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas) (F.J. 5º). Siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, la Comunidad Autónoma puede, en consecuencia, establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa que sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada, pero siempre que respeten las normas estatales. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la regulación impugnada responde, en principio, al desarrollo de la política sectorial autonómica en materia de caza, conforme a las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma. Aunque se reconoce que esta regulación contravendría lo dispuesto en el art. 32 LRJSP y en el art. 149.1.18 CE, si se entiende que la misma establece como único título de imputación la titularidad de la infraestructura, se procede a aplicar una interpretación del precepto cuestionado en base al principio de conservación de la norma: en el mismo se establece no sólo la obligación de indemnización, sino también la obligación de los titulares de determinadas infraestructuras (autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas) de controlar las especies cinegéticas que provocan daños agrícolas, forestales o ganaderos, y que habitan en las zonas de seguridad como consecuencia de la existencia de dichas infraestructuras. Esta regulación hace entender que en las zonas de seguridad de determinadas infraestructuras proliferan especies cinegéticas que causan daños agrícolas, forestales o ganaderos. De ahí que se imponga a los titulares de dichas infraestructuras la obligación de adoptar las medidas necesarias para controlar a estas especies cinegéticas y, en consecuencia, evitar que causen dicho tipo de daños. Así se entiende que se establecería una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos, obligación de controlar determinadas especies cinegéticas y el daño que produzcan las mismas. De ello se infiere que el precepto examinado no impide la aplicación de la regulación estatal. Ha de interpretarse a la luz de lo dispuesto en el art. 32 LRJSP, de tal forma que el mismo no excluye la concurrencia de los requisitos

establecidos en la norma estatal, por lo que la obligación de indemnización prevista en el precepto impugnado sólo surge cuando los daños son atribuibles al funcionamiento del servicio público. En definitiva, la norma autonómica prevé un supuesto de responsabilidad patrimonial del titular de la infraestructura por daños agrícolas, forestales o ganaderos producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad motivadas por la existencia de autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas, que surgirá siempre y cuando concurren los elementos previstos en el art. 32 LRJSP (F.J. 6º).

Eso sí, el TC considera que las zonas de seguridad de las infraestructuras citadas no son sino terrenos no cinegéticos que no son competencia del Estado, las obligaciones de control e indemnización previstas en dicha norma se imponen al titular de la infraestructura, que puede ser tanto el Estado como la Comunidad Autónoma, siendo del primero la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres (art. 149.1.21º CE). Ante ello, y dado que la norma autonómica impugnada no contiene ningún mecanismo de cooperación ni ponderación de los contrapuestos intereses en presencia, y que la competencia estatal puede incidir de manera importante sobre el territorio, se considera prevalente la competencia estatal, por lo que la norma autonómica cuestionada se declara inconstitucional en la medida que sea aplicable a las infraestructuras de titularidad estatal (F.J. 7º).

Por otro lado, en cuanto a los accidentes de circulación causados por ejemplares de especies cinegéticas se han registrado varias sentencias que se centran en la trascendencia de la ausencia de la debida señalización (señal P-24, aviso de peligro de paso de animales en libertad). Así, la STSJ de Cataluña núm. 8/2019, de 10 de enero, rec. núm. 295/2017, considera que en el caso de un accidente de ese tipo ocasionado por atropello de un jabalí (*Sus scrofa*), y tras descartar que la irrupción del suido no era consecuencia directa de la acción de cazar y zanjar que el vallado del coto no es imperativo, la reclamación debía desestimarse respecto al motivo de una defectuosa señalización. Ante la ausencia de previsión legal sobre en qué circunstancias debe instalarse dicha señal, se acude al estándar de prevención que general y socialmente se exige. De esta manera nos encontramos ante un primer deber de la Administración de señalar aquellas zonas en que se aprecia la existencia de piezas de caza, a fin de hacer evidente a los usuarios de la vía la existencia de un riesgo y la necesidad de adecuar al mismo la conducción habida cuenta que la presencia de animales y su acceso a la carretera puede ser inevitable (F.D. 7º). Constatando que en el punto kilométrico en que se produjo el choque no existía ninguna señal al respecto, y verificado que no se trataba de un tramo de concentración de accidentes con ungulados ni se identificó como de alta siniestrabilidad, concluye que la señalización de referencia sólo es precisa cuando se trate de zona con paso frecuente de animales. Para ello fija como

estándar que debe entenderse como tramos de concentración de accidentes con ungulados aquéllos que tengan una tasa superior a tres accidentes por kilómetro en el periodo de estudio con una separación máxima entre dos puntos de colisión sucesivos inferior a 500 metros. Y dado que no se acreditó el incumplimiento por la Administración de este estándar el recurso fue desestimado. En el mismo sentido, las SSJCA núm. 13 de Barcelona núms. 222/19, de 2 de diciembre, rec. núm. 26/2019; y 240/2019, de 18 de diciembre, rec. núm. 226/2019.

La SJCA núm. 1 de Santander núm. 28/2019, de 13 de febrero, rec. núm. 297/2018, también analiza el estándar de ese mismo título de imputación contemplado en la D.A. 7ª del RDL 6/2015, dejando claro que se respetó al no existir prueba de alta siniestralidad. Además, dejó claro que el zorro (*Vulpes vulpes*), ejemplar que ocasionó el accidente enjuiciado, es pieza de caza menor; que si el ejercicio de la acción de cazar se refiere al control de poblaciones no cambia el régimen legal aplicable (F.D. 6º); y que imponer la carga de la prueba al conductor sobre aspectos de la administración de un coto de caza totalmente ajeno constituye una prueba diabólica, por lo que se invierte la carga de la prueba (F.D. 5º).

En cambio, la STSJ de Galicia núm. 50/2019, de 6 de febrero, rec. núm. 327/2017, estima parcialmente el recurso precisamente porque se acreditó que, si bien no se tenía conocimiento de otros accidentes similares en el mismo lugar y en el transcurso del mismo año, sí sucedieron en las proximidades, que puede considerarse como la misma zona de influencia, lo que justifica la necesidad de señalización P-24 ante la existencia de peligro por animales en libertad en la calzada. También fue estimatoria la SAN de 24 de mayo de 2019, rec. núm. 1290/2017, por cuanto el accidente y los daños corporales y materiales derivados del mismo, tienen relación de causalidad con la actuación administrativa por no haber asegurado el mantenimiento de las vías públicas en unas mínimas condiciones de seguridad, es decir, por no haber instalado la señal P-24 a fin de que quienes transitan por esa vía tuvieran adecuado conocimiento de los peligros existentes en ese tramo por la previsible presencia de animales provenientes del coto adyacente a la vía (F.D. 5º).

En cuanto al vallado de la vía, la SAN de 22 de noviembre de 2019, rec. núm. 1031/2017, determina que en una autovía la obligación de la Administración de mantener el vallado no puede entenderse de modo absoluto, pues aunque el animal accedió a la vía por un tramo de la valla cedido en su parte inferior, la Administración debe salvaguardar la seguridad de la vía dentro de parámetros de racionalidad de medios y deben considerarse todos los elementos de juicio disponibles. De ahí que como el animal tuvo también posibilidad de acceder por los enlaces cercanos, y que existieran señales

indicativas de la peligrosidad por animales sueltos, se entendió que la relación de causalidad no quedó establecida (F.D. 4º).

Aunque en años anteriores ya hubo algún pronunciamiento jurisprudencial sobre la excepción a la ausencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por daños ocasionados por la fauna silvestre contenida en el art. 54.6 (Ley 42/2007), es decir, en los supuestos recogidos en la normativa sectorial específica. En el año 2019 se han reiterado, y todos ellos en el mismo sentido respecto a especies sometidas a algún régimen de protección. Así, las SSTSJ de Castilla y León núm. 58/2019, de 25 de marzo, rec. núm. 134/2018, F.D. 5º; núm. 63/2019, de 5 de abril, rec. núm. 132/2018, F.D. 6º y 7º; núm. 146/2019, de 19 de julio, rec. núm. 231/2018, F.D. 4º; y núm. 178/2019, de 11 de octubre, rec. núm. 245/2018, F.D. 5º, todas ellas sobre el lobo al sur del Duero, entienden que el hecho de tratarse de especies animales que gozan de singular protección por concurrir un interés público relevante, determina que los particulares no puedan adoptar sus propias medidas por corresponderles a la Administración, por lo que no procede su exclusión del régimen general de responsabilidad patrimonial, sin que quepa entenderse compensados los daños por las cantidades entregadas por la Administración regional para paliarlos en concepto de ayudas.

Empero, lo más importante es que ya se ha registrado una STS al respecto, que a buen seguro se verá reforzada en los próximos años, por cuanto en 2019 se han admitido tres recursos de casación sobre la interpretación que debe darse al inciso "*excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica*" previsto como excepción al art. 54.6 (Ley 42/2007) (R.J. 3º), reconociendo su interés casacional (R.J. 2º) (AATS de 29 de marzo de 2019, rec. núm. 141/2019; de 4 de abril de 2019, rec. 122/2019; y de 29 de abril de 2019, rec. núm. 147/2019). Sin embargo, la STS 1654/2019, de 2 de diciembre, rec. núm. 141/2019, ya analiza la interpretación que ha de darse a esa expresión legal, anunciando a buen seguro el sentido de los recursos pendientes de resolver. Frente a la posición de la Administración regional, favorable a entender que para que juegue la excepción debe exigirse una previsión expresa y completa en la normativa sectorial específica, la Sala parte de que el art. 54.6 (Ley 42/2007) excluye que la sola circunstancia de un daño ocasionado por especies de fauna silvestre pueda invocarse por el perjudicado como título suficiente de imputación a la Administración, pues ésta no es un asegurador universal. Pero ello no implica la exigencia de una previsión expresa y completa, sino que es suficiente la existencia de una normativa sectorial por la que se sujeta específicamente a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los

daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar (F.D. 3º).

La calendada STSJ de Castilla y León núm. 63/2019 analiza la integración en la indemnización de tres conceptos: el lucro cesante, a otras pérdidas, y a costes asociados al hecho. Respecto al primero, considera que la pérdida de rendimientos futuros asociados al destino del ganado no son meras expectativas, sino de ganancias futuras que hubiera percibido el recurrente, por lo que se reconoce el lucro cesante en los daños causados por el lobo (F.D. 6º). Respecto a otras pérdidas, dado que sus ataques provocan un estrés continuo al ganado, haciéndoles correr de un lado a otro, perdiendo energía y vitalidad, que se traduce en pérdidas de carne y rebajando la tasa de fecundidad por debajo de la media, también la Sala reconoce estos conceptos, incardinándolas tanto como daño emergente como lucro cesante. Por último, se aceptaron a tanto alzado los costes asociados al hecho (v.gr. avisos, citaciones, aportación de documentación, acompañamiento a la guardería, gestiones administrativas, combustible, teléfono, ...).

Resulta especialmente interesante la ya citada STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 12 de diciembre de 2019, por cuanto reconoce la obligación de la Administración de indemnizar por cada lobo cazado al amparo de una disposición de carácter general anulada, ya que considera que se ha producido un daño imposible de reparar *in natura*, y se fundamenta en que el art. 45 (CE) reconoce la obligación de reparar los daños causados al Medio Ambiente. A lo que añade el importante reconocimiento de la legitimidad activa de una asociación ambiental para ello, pues en base al art. 19.1.b) (LJCA) les hace extensiva la posibilidad de solicitar el restablecimiento de una situación jurídica individualizada en los términos del art. 31 (LJCA), pues considera que la referencia a "*individualizada*" de este precepto debe entenderse como expresión de reconocimiento de situaciones "*concretas*" por contraposición a las pretensiones de anulación u "*objetivas*" (F.D. 5º). Pero una cosa es reconocer la legitimidad para solicitarla y otra es percibirla directamente. Y aquí la Sentencia rechaza tal posibilidad pues la asociación no actúa para la satisfacción de un interés propio sino en beneficio de un interés colectivo como es la conservación del Medio Ambiente. Si bien es cierto que en este caso ha sido la Administración quien ha causado un daño ambiental, no por ello desaparece su obligación de velar por la utilización de los recursos naturales y de garantizar a todos los ciudadanos su derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado, llevando a cabo las actuaciones correspondientes para ello, ya que su posición constitucional sigue siendo la misma. Por ello y como reconocimiento de la situación jurídica que se reclama, debe ser la Administración quien destine la indemnización reconocida (842.751,00.- €) a la realización de todas aquellas actuaciones que sean necesarias para la reparación del daño causado, materializadas en un programa, beneficiándose de ello toda la sociedad, que es en definitiva la titular del bien jurídico lesionado. De esta manera la Sala

persigue la reparación del daño causado y mantiene a la Administración en la posición que le corresponde como principal garante de protección ambiental (F.D. 7º).

Por último, la STSJ de Castilla y León, Valladolid, núm. 1267/2019, de 28 de octubre, rec. núm. 1200/2018, enjuicia una cuestión de gran importancia a efectos de responsabilidad patrimonial: si la existencia de una pluralidad de ataques de lobos a una explotación ganadera particular es apreciable como causa de fuerza mayor. Partiendo del concepto de fuerza mayor como el hecho, aunque previsible, que es inevitable, insuperable e irresistible, siempre que la causa que lo motive sea extraña e independiente del sujeto obligado, la Sala estima que dado que se dan circunstancias todas ellas integrantes del concepto de fuerza mayor y que, por lo tanto, es de aplicar en el supuesto examinado: el rebaño de la parte actora fue repetidamente atacado por lobos, en una zona donde dichos animales es notorio que existen y causan daños a los ganaderos, cuando se ha aceptado que el administrado cumple las exigencias de un ganadero en defensa de su hacienda, adoptando las medidas necesarias para proteger su propiedad, y, no obstante lo cual, por las propias condiciones de la biología, padece ataques de dichos cánidos. Como bien expresa dicha Resolución judicial, otra conclusión llevaría a imponer al administrado una carga insoportable y a no valorar el esfuerzo que mantiene permanentemente en un ecosistema concreto donde la ayuda de la Administración es, si cabe, más preciso que en otros (F.D. III).

8. LEGALIDAD DE LA FIGURA DEL “CAZADOR FORMADO”

Mediante el RD 50/2018, de 2 de febrero, por el que se desarrollan las normas de control de subproductos animales no destinados al consumo humano y de sanidad animal, en la práctica cinegética de caza mayor, se creaba y se dotaba de contenido la figura del “cazador formado”, atribuyéndole unas funciones o competencias directamente relacionadas con las enfermedades y patologías de los animales. El Colegio Oficial de Veterinarios entendía que esas funciones le corresponden exclusivamente a este colectivo profesional, por lo que impugnó dicha disposición. Conforme la STS 1338/2019, de 9 de octubre, rec. 115/2018, F.D. 6º, se determinó que dicha figura y sus funciones eran legales, por cuanto ni la Ley 8/2003 ni ninguna otra atribuye a los miembros de la Corporación recurrente, la exclusividad de la actividad controvertida "*primer examen de la caza silvestre sobre el terreno*". Es más, la asignación de dicha función al calificado como "*cazador formado*" no deriva del RD impugnado sino del Reglamento CE 853/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004. Además, en modo alguno se produce una sustitución de las funciones del veterinario por el llamado "*cazador con formación*". No se hurta

el imprescindible papel de los veterinarios en las salas de tratamiento o manipulación de las piezas de caza silvestre destinadas al consumo humano ni del análisis oficial de las vísceras entregadas. El "*cazador con formación*" realiza una función preliminar y complementaria antes del traslado a la sala de tratamiento de las piezas del animal silvestre abatido, tanto de las comestibles como de los subproductos que hubiere que analizar en su totalidad caso de haber percibido un comportamiento anómalo antes de cobrada la pieza o a la vista de las vísceras extraídas. El Reglamento Europeo 853/2004, de 29 de abril, no sólo prevé la actuación de los cazadores que hayan recibido formación tras haber sido abatida la pieza de caza silvestre. También con anterioridad a la caza si se detectan en el coto comportamientos anómalos de los animales silvestres antes de cobrada la pieza que fueren provocados por enfermedades, fuentes de contaminación medioambiental u otros factores que puedan afectar a la salud pública en caso de consumirse su carne. Por lo tanto, si el RD impugnado sigue lo decidido en el citado Reglamento (CE) 853/2004 tampoco se produjo conculcación del principio de interdicción de la arbitrariedad.

Esta decisión tiene trascendencia también en el Derecho autonómico, al recoger al "*cazador formado*" en sus disposiciones reglamentarias, como es el caso del catalán Decreto 9/2019, de 8 de enero, relativo a la recogida, el transporte, el acondicionamiento y la comercialización de caza silvestre destinada al consumo (art. 2.1.g)), que lo denomina "*persona con formación*" y que deberá estar formada y acreditada (art. 5 a 7).

9. BIENESTAR ANIMAL: INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS CONTRARIAS A LAS CORRIDAS DE TOROS, Y OTRAS CUESTIONES

Comenzaremos comentando la STC 134/2018, de 15 de diciembre, rec. inconstitucionalidad 5462/2017, publicada en 2019, sobre diversos preceptos de la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Islas Baleares. Se declaran inconstitucionales diversos preceptos (referentes a las características de edad y peso de los toros que participen en los espectáculos taurinos, el carácter vinculante del acta de reconocimiento de los servicios veterinarios respecto a la realización o no del espectáculo, el reconocimiento de los toros para comprobar el estado sanitario y de bienestar del animal una vez finalizado el espectáculo, registro de profesionales taurinos, limitación a tres del número de toros que pueden lidiarse en cada espectáculo, prohibición de dar muerte al toro, prohibición de presencia de caballos, entre otras medidas) ya que imponen una regulación dirigida a impedir o dificultar el normal desarrollo de las corridas de toros (v.gr. siempre ha de existir tanto los tres tercios de lidia como la muerte del toro; el espectáculo

incruento solo se prevé para los festejos de torero cómico), dado que la competencia para proteger el patrimonio cultural y artístico –dentro del cual se incluye la tauromaquia, en los términos que han sido detalladamente explicados siguiendo el precedente de la STC 177/2016- le corresponde constitucionalmente al Estado (F.J. 6º y 7º). También es declarada inconstitucional la imposición de una contratación obligatoria de la ganadería de procedencia de los toros según determinada localización del establecimiento suministrador, como es la proximidad a la plaza donde va a celebrarse el espectáculo, ya que se entiende que existe una restricción geográfica a la libertad de empresa: la finalidad de bienestar animal que informa el precepto se conecta con una minimización del sufrimiento de los animales durante el transporte, cuya consecución está condicionada por una multiplicidad de factores, considerando el Tribunal que la distancia es sólo uno de ellos y no necesariamente el más relevante, de ahí que la restricción impuesta no es el medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica para la consecución del objetivo pretendido, por lo que no es constitucionalmente adecuada respecto a los derechos de libre circulación, libre empresa y unidad de mercado. Con ello se consideran vulneradas las competencias estatales en materia de unidad de mercado y de libre circulación (F.J. 8º). Esta Sentencia contó con varios votos particulares.

También son interesantes las SSTS núm. 219/2019, de 21 de febrero, rec. núm. 390/2017 y núm. 297/2019, de 7 de marzo, rec. núm. 410/2017, que estudiaremos de modo integrado. Ambas analizan sendos acuerdos del Consejo de Ministros por los que se denegaban las autorizaciones para consultas populares municipales de los Ayuntamientos de San Sebastián y de Ciempozuelos acerca de destinar recursos e instalaciones municipales para realizar corridas de toros, el primero, o de, simplemente, organizar festejos taurinos, el segundo. En los dos casos se confirmó el acuerdo ministerial denegatorio por cuanto se estimó que la cuestión sometida a consulta popular quedaba afectada por la consideración legal de la tauromaquia como patrimonio cultural, la cual es objeto de protección en todo el territorio nacional en virtud de los art. 2 y 3 de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre. De ahí que se considere que la Ley no da libertad a las Administraciones para promover o no la conservación de la tauromaquia o promover o no su enriquecimiento, sino que impone una obligación positiva en tal sentido, de ahí que se determine que no cumple con la exigencia de que el objeto de la consulta sea un asunto de competencia propia municipal *ex. art. 71 (LBRL)*, considerándolo estatal en base al art. 149.2 (CE).

Es interesante la STJUE (Gran Sala) de 26 de febrero de 2019 (asunto C-497/2017) a raíz de una petición de decisión prejudicial planteada por la *Cour administrative d'appel de Versailles*, por la que declara que el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo, de 28 de junio, en particular sus art. 3 y 14, apartado

1.b), inciso viii), en relación con el artículo 13 (TFUE), debe interpretarse en el sentido de que no autoriza la utilización del logotipo de producción ecológica de la Unión Europea, contemplado en el artículo 57, párrafo primero, del Reglamento (CE) nº 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 834/2007, en su versión modificada por el Reglamento (UE) nº 271/2010, de 24 de marzo, para productos procedentes de animales que hayan sido objeto de un sacrificio ritual sin aturdimiento previo, efectuado en las condiciones establecidas en el Reglamento (CE) nº 1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza, en particular en su art. 4.4.

También merece destacar la SAP de Soria 20/2019, de 18 de marzo, rec. 16/2019, F.D. 3º, que determina que la otectomía (corte total o parcial de las orejas de un animal) no es delito contra la fauna (art. 337.1.a) y 74 CP) cuando no consta que la haya practicado personalmente el acusado, pues la mera tenencia de perros con las orejas cortadas no implica *per se* que haya infringido personalmente un maltrato al animal ni que le haya ocasionado lesiones que menoscaben gravemente su salud. Y la Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 26 de Barcelona 206/2019, de 22 de mayo, P.A. núm. 389/2018, condenó a una persona por dos delitos contra la fauna y uno de maltrato animal (art. 335 y 337 CP) ya que instaló dos jaulas trampa, que capturaban animales de forma indiscriminada, habiendo caído un zorro, atándolo posteriormente por el cuello con un hilo eléctrico sin agua ni comida, lo que le hizo padecer mucho dolor y un estrés extraordinario, lo que junto a las graves lesiones causadas el animal fue finalmente sacrificado.

Por último, señalar que la STC 176/2019, de 18 de diciembre, rec. inconstitucionalidad 1195/2019 interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja, contra diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales, del Parlamento de La Rioja, inadmite el recurso y no entra al fondo de las cuestiones planteadas, dado que considera incompetente para plantear el recurso a un órgano propio de la misma Comunidad Autónoma.

10. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN DE LA TÓRTOLA EUROPEA

El año 2019 ha sido protagonista de diversas iniciativas legales en protección de la tórtola europea (*Streptopelia turtur*). En primer lugar, la Comisión Europea abrió en julio de 2019 un procedimiento de infracción contra España y Francia para que refuercen la protección de la especie, tal y como exige los art. 3, 4 y 7 de la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación

de las aves silvestres. Este ave figura como vulnerable tanto en la lista roja mundial como en la lista roja europea, teniendo los Estados miembros la obligación legal de velar para que tenga una superficie suficiente de hábitats, con la debida protección con garantías jurídicas adecuadas y se gestionen conforme los imperativos ecológicos de la especie, además de que, siendo lo más importante, su caza sólo tenga lugar cuando resulte sostenible. Sin embargo, España, que cuenta con más de la mitad de la población europea de tórtola, volvió a autorizar su caza con un nivel de capturas similar al año anterior, no habiendo adoptado por tanto las medidas necesarias para mejorar su protección. Este procedimiento de infracción todavía no ha sido resuelto.

En respuesta a esta situación, en 2019 la Comunidad Valenciana (art. 2.1 Resolución del Director General de Medio Natural y Evaluación Ambiental, de desarrollo de la Orden 1/2019, de 11 de julio, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se fijan los períodos hábiles y las normas de caza en las zonas comunes y se establecen otras regulaciones en los cotos de caza y zonas de caza controlada en la Comunitat Valenciana, para el periodo 2019/2020), Álava (art. 3.1 Orden Foral 306/2019 de 5 de julio por la que se fijan las condiciones generales que regulan la caza en el Territorio Histórico de Álava, las específicas para la caza de determinadas especies así como los períodos hábiles para la temporada cinegética 2019-2020) y Vizcaya (art. 2.2 Orden Foral 3540/2019, de 19 de julio, de la Diputada Foral de Sostenibilidad y Medio Natural, por la que se regula la práctica de la caza en el Territorio Histórico de Vizcaya durante la temporada cinegética 2019/2020) han aprobado suspensiones temporales contra la caza de esta tórtola, bien expresamente, bien por no incluirse en la relación de especies cazables, uniéndose a las moratorias que Canarias, Asturias y Cantabria ya habían acordado anteriormente, además de la Región de Murcia, que ha reducido en una jornada (de cuatro pasa a tres) las habilitadas para su captura (Artículo Único de la Orden de 14 de agosto de 2019, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, de modificación de la Orden de 29 de abril de la Consejería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente sobre periodos hábiles de caza para la temporada 2019/2020 en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

Posteriormente, la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado formuló una meritoria propuesta de coordinación de medidas para la correcta aplicación de la Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de aves silvestres, en el caso de la tórtola europea. Por medio de la misma se requería a las Comunidades Autónomas a fin de que previamente a autorizar su caza deben disponer de una justificación adecuada de la utilización razonable de la especie y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de su población, recordando que la omisión de esta necesaria justificación supondría un incumplimiento de la citada Directiva. En consecuencia, dicha

Unidad interesó de las Comunidades Autónomas se valorara la posibilidad de no autorizar en el futuro inmediato su caza.

11. ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LA MORTANDAD DE AVIFAUNA PROTEGIDA EN TENDIDOS ELÉCTRICOS

Destacamos que por parte de la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado se remitió un Oficio de 29 de julio de 2019 (Exp. Gubernativo 254/2016) a las Comunidades Autónomas exponiendo, entre otros extremos, la incompleta y deficiente aplicación del RD 1432/2008, la falta de incoación de expedientes sancionadores sobre muerte de avifauna protegida por electrocución o colisión con tendidos eléctricos, salvo el elogioso caso de Albacete (de cuyos resultados judiciales dimos cuenta en el Observatorio de 2019), y la inexigencia de responsabilidad ambiental derivada de la Ley 26/2007, calificando por ello a esta situación como preocupante. Por ello solicitó se diera estricto cumplimiento de las previsiones legales y reglamentarias acabadas de citar, debiendo incoar en vía administrativa las actuaciones precisas para determinar si esas muertes o lesiones de avifauna son susceptibles de un expediente sancionador y/o de la adopción de medidas de prevención, evitación y reparación que sean procedentes, con traslado de esas actuaciones a fin de que el Fiscal se pronuncie al respecto, especialmente cuando resulten afectadas especies catalogadas en peligro de extinción.

Ya en el plano meramente legislativo, y precisamente con el fin de evitar estos accidentes, la Junta de Extremadura ha procedido a identificar las líneas eléctricas de alta tensión que, estando ubicadas dentro de las zonas de protección establecidas en la Resolución de 14 de julio de 2014, no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el artículo 6 del RD 1432/2008, de 29 de agosto y en su anexo, todo ello mediante la Resolución de 23 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se determinan las líneas eléctricas que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el RD 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión. Además, tal y como establece la Disposición Transitoria Única del RD 1432/2008, de 29 de agosto, los titulares de estas líneas eléctricas deberán presentar ante la Dirección General de Medio Ambiente el proyecto de adaptación de las líneas a las citadas prescripciones técnicas en el plazo de un año. Por último, contempla la posibilidad de ampliar la relación de líneas eléctricas de alta tensión cuando se detecte la ausencia de medidas de protección para la avifauna o se constaten nuevos casos de electrocuciones.

12. OTROS PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES SOBRE FAUNA

Aisladamente encontramos otros pronunciamientos judiciales de interés sobre fauna. Así:

- a) SAP de Pamplona núm. 293/2019, de 30 de diciembre, rec. núm. 528/2019, que rebaja la condena por comisión de delitos de los art. 334 y 336 (CP) por uso de venenos contra rapaces, sustituyendo la pena de prisión inicialmente impuesta por una multa. Destacamos que valorara relevante la afectación a espacios naturales protegidos, pues el veneno repercute en los que sean cercanos al lugar del envenenamiento pues inciden en ellos;
- b) STSJ del País Vasco núm. 383/2019, de 17 de septiembre, rec. 302/2018, F.J. 4º, que analiza la posibilidad de que la incoación de un expediente infractor por parte de la Comisión Europea sea motivación suficiente para alterar el régimen jurídico vigente respecto a una especie, en este caso de determinadas aves fringílicas silvestres. Dictamina que en sí misma no lo es y debe acudir al fondo del asunto, analizándose si se han acreditado otras soluciones satisfactorias, por lo que la cuestión se resuelve en el ámbito probatorio y no jurídico;
- c) SAN de 30 de noviembre de 2019, rec. 862/2016, que, en relación con la Orden AAA/1479/2016, de 7 de septiembre, por la que se delimitaba una zona protegida de pesca en el área del Canal de Menorca y prohibición de modalidades de pesca, entiende que no es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado pues no se trata de un reglamento ejecutivo sino organizativo o meramente interpretativo, por no innovar respecto a lo que la Ley dice, ya que la creación de dicha zona ya estaba incluida en otra Orden Ministerial (F.J. 3º y 4º). También analiza el contenido de la preceptiva memoria económica, determinando que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es precisa la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. De este modo, se han considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público salvo que la

parte recurrente hubiera acreditado que aquella apreciación era incorrecta, pues este último caso se equiparía al de ausencia de memoria económica, con la consiguiente nulidad de la disposición general (F.J. 5º);

- d) STSJ Madrid núm. 664/2019, de 25 de octubre, rec. núm. 1345/2018, que considera justificada la retirada de la licencia de armas por disparar contra una osa (*Ursus arctos*) confundiéndola con un lobo. Aunque el cazador fue absuelto de un delito contra la fauna (F.D. 1º), la revocación de las licencias de armas constituye una manifestación de la potestad del control que se ha de ejercer por la Administración sobre la tenencia y utilización de las armas, vigilando que quienes sean titulares de permisos y licencias posean y mantengan las aptitudes, conducta y condiciones adecuadas para preservar su correcto uso y conservación. Además, en esta materia de licencias de armas no se está ejercitando ninguna potestad sancionadora, ni se afecta derecho fundamental alguno, por lo que concurre, de acuerdo con la normativa arriba expuesta, una especie de prevención que no exige necesariamente la existencia de una prueba más allá de toda duda, como sí se requiere en el ámbito del Derecho penal o sancionador. La protección de la sociedad, pues el portar y usar armas afecta a la seguridad ciudadana, se encuentra por delante de los intereses públicos que rigen en esta materia, de modo que sólo basta la sospecha fundada de que hayan sido cometidas determinadas conductas para poder incoar el correspondiente expediente y ejercer la potestad de revocación de la licencia. Por ello, la existencia de una mera hipótesis de sospecha sólida sobre la realización de conductas incompatibles con la tenencia de armas es suficiente como para proceder a la apertura de ese expediente de revocación.

Por ello, se parte de la doctrina consolidada de que en un caso de autorización administrativa como la presente no rigen los principios del Derecho penal (presunción de inocencia, *non bis in idem*, certeza de hechos en condena firme, etc.), sino la valoración de una conducta desde la perspectiva de si la misma pueda constituir un peligro para él o para terceros. En su virtud, la conducta acreditada del recurrente de disparar en una cacería autorizada sin percatarse contra qué lo hacía, supone actualmente su falta de idoneidad para poseer este tipo de licencia (F.D. 3º). Del mismo parecer es la STSJ Madrid núm. 234/2019, de 9 de abril, rec. núm. 1323/2018; y

- e) STSJ de Castilla-La Mancha núm. 10/2019, de 4 de febrero, rec. núm. 86/2017, que determina que el contenido de un plan técnico de caza versa sobre cuestiones clara y directamente ambientales (v.gr. plan de sueltas, cercados, aves migratorias, planes de reserva, adaptación a otros planes, ...), pero que no participa de este carácter otros contenidos de este instrumento cinegético si afectan a la Red Natura 2000, planificación del aprovechamiento cinegético, plan de vigilancia, número de vigilantes, plan de inversiones y estimación de jornales. Como consecuencia, al no tener esa naturaleza ambiental, no considera arbitrario denegar el acceso a esta documentación (F.D. 4º).

Calidad del aire: de la protección a la proyección de la justicia climática, en un escenario cambiante de salud ambiental*

MARÍA LUISA GÓMEZ JIMÉNEZ

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. ELEMENTOS DE DISEÑO Y ACTUACIÓN EUROPEOS. 3. LA REGULACIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: 3.1. Retos pendientes, y un contexto político en “impass cambiante”; 3.2. Organización administrativa y la reestructuración de departamentos ministeriales. 3.3. La importancia de evaluar la calidad del aire, el índice nacional de calidad del aire. 3.4. De la organización a la gestión: desarrollos normativos de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y transposición de la directiva de techos. 3.5. programa nacional de contaminación atmosférica. 3.6. Normativa autonómica destacada. 3.7. Puesta en valor de las políticas de mejora de la calidad del aire en el ámbito local: el caso del ayuntamiento de Madrid. 4. JURISPRUDENCIA RECAÍDA EN MATERIA DE CALIDAD DEL AIRE. 5. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La consolidación y proyección de los instrumentos normativos existentes a escala Internacional, con el paquete aire limpio de la UE, se complementa en los dos años, 2018 y 2019 con cambios organizativos a escala nacional, avances frustrados en el contexto internacional, tras la celebración de la

* El presente trabajo ha sido realizado en el marco de la Red Temática de Desarrollo Urbano SUMANET, financiada con cargo a los fondos propios de la Universidad de Málaga, y en el marco de las actividades del Proyecto V.I.D.Á., financiado con cargos a fondos FEDER, de la que su autora es IP: mlgomez@uma.es.

Cumbre por el Clima, y un avance progresivo de la justicia climática, que hubiera debido proyectarse en el año 2020, y ello respecto de la calificación de las técnicas normativas de protección de la calidad del aire desde su aplicación jurisdiccional y proyección temática en el contexto de actuaciones sectoriales de atención local, y nacional.

Aunque la crónica que incorporamos en estas líneas se circunscribe únicamente a los años 2018 y 2019, y por tanto son ajenas a los devastadores efectos de la pandemia por Covid-19, que acontece al mundo desde enero de 2020, primero como emergencia internacional y después como pandemia global, no sería acertado un análisis retrospectivo de la disposiciones normativas, y programáticas aprobadas en este período, sin contextualizar los mismos, en el nuevo escenario que se dibujan en el contexto internacional y nacional y que, pondrán en tela de juicio amén de suponer un importante efecto tensor, respecto de la salvaguarda de las medidas de protección de la calidad del aire, que habían sido aprobadas tan sólo unos meses antes, durante o a finales de 2019, y que pueden quedar gravemente afectadas en su cumplimiento, y gestión en los años venideros, al ser desplazadas o resituadas en el nuevo orden de prioridades que la atención a la salud pública y no sólo ambiental viene demandando.

ABSTRACT: The regulations on air quality taking place within the years 2018 and 2019 describe the process of addressing organizational changes, the results of the Climate Change Conference in Paris, and the step towards the climate justice year which was supposed to come in the year 2020. Within this context the legal techniques regarding air quality and protection against pollution where giving room for a National and Local decisions in a programmed way, with the enactment of new national strategies for air quality. But these new strategies, connected with the previous ones, although needed, proved to be insufficient to cope with a new scenario which cannot be ignored and developed at the very beginning of 2020, connected with the international emergency derived from the pandemic effects of the covid-19. These lines are dedicated to describe the main outcomes of the above-mentioned years but couldn't let behind the new scenarios in which they will project, to properly understand the effect and projection of its designs. This will help to contextualize the air quality policies undertaken so far and to prepare for the new approaches needed connected not just with environmental health but with public health.

PALABRAS CLAVE: Calidad del Aire. Justicia Climática. Índice de Calidad del Aire.

KEYWORDS: Air Quality. Climate Justice. Planning. Air Quality Index.

1. TRAYECTORIA Y VALORACION GENERAL

El presente balance recoge las iniciativas normativas y jurisprudencial más relevante acaecidos durante los años 2018- y 2019 en la protección de la calidad del Aire en nuestro país, y ello partiendo un escenario cambiante en el que hemos pasado de una atención al clima y lo que supone el cambio climático – avalado por criterios científicos a una proyección en instrumentos de planificación, gestión y ordenación de las actuaciones en el ámbito de la protección contra la contaminación atmosférica.

Así, el año 2019, fue el escenario de acciones e iniciativas contra la emergencia climática, pues como pusiera de manifiesto la Organización Meteorológica Mundial “el año 2019 cerró una década de valores excepcionales de calor y de fenómenos meteorológicos de efectos devastadores a escala mundial”¹.

Según vino a señalar el informe de la OMS para el año 2018, la contaminación del aire, presupone un riesgo para la salud afectando a la calidad de vida de las personas y mermando de forma significativa

Esta preocupación a escala internacional contrasta con los avances que se vienen produciendo en la implementación de la normativa a nivel estatal y autonómico. Lo que ha sido puesto de manifiesto por organismos internacionales, y en seguimiento de las políticas iniciales en España en la aprobación de la Ley de Calidad del Aire, a lo largo de nuestra geografía. Durante el año 2018 y 2019 en esta materia, y en el tenor de las determinaciones de carácter internacional, se han sucedido en nuestro país reformas normativas a nivel autonómico que merece la pena destacar y a su vez se ha vuelto a repetir el fenómeno de encontrar regulación de la materia de forma transversal al hilo de los desarrollos producidos en aspectos sectoriales de intervención administrativa, tales como los que pone de manifiesto el primer Programa Nacional contra la Contaminación Atmosférica.

No obstante, lo cual, uno de los hitos significativos que permiten explicar en retrospectiva cual es la senda que se va a seguir en los próximos años en materia de calidad del aire, lo constituye la declaración de emergencia climática que tuvo lugar el 21 de enero de 2020 por Acuerdo de Consejo de Gobierno, y que ha venido a coincidir con la atención de manera integrada a las cuestiones que afectan a la calidad del aire en sede de la regulación del cambio climático y protección de la atmósfera.

¹ Según el [informe publicado el 3 de diciembre de 2019](#).

La calificación de las actuaciones llevadas a cabo en España en el bienio 2018-2019, refleja una línea de atención a la salvaguarda de la protección a la contaminación atmosférica que ofrece una proyección desigual y continua en la fragmentación de atención que había sido puesta de manifiesto en el informe precedente del Observatorio. Apreciamos a continuación las principales actuaciones desarrolladas a escala nacional y los desarrollos autonómicos destacados en el período examinado, sin olvidar destacar las actuaciones de carácter local que han supuesto un impacto significativo en la materia.

2. LOS ELEMENTOS DE DISEÑO Y ACTUACIÓN EUROPEOS

A escala internacional en el bienio examinado, se producen significativas Decisiones. Así, el BOE de 5 de noviembre de 2018 publicaría los ajustes al protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono² adoptados en la XXX Reunión de las Partes, celebrada en Quito (Ecuador) del 5 al 7 de noviembre de 2018. Se trata de pequeños ajustes, pero relevantes que por ejemplo permiten que se deje abierta una puerta a la exención respecto de lo acordado, siempre y cuando se dé una situación de necesidad para las Partes al decir:

“Lo dispuesto en este párrafo se aplicará a menos que las Partes decidan permitir el nivel de producción o consumo que sea necesario para atender los usos por ellas convenidos como esenciales”.

A nivel comunitario, destacan, la Decisión de ejecución (UE) 2018/1522 de la comisión de 11 de octubre de 2018 por la que se establece un formato común para los programas nacionales de control de la contaminación atmosférica en el marco de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, y en el mismo sentido, el Informe de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 7 de Junio de 2018, “primera perspectiva sobre el paquete de “aire limpio”.

Téngase en cuenta en este sentido la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “una Europa que protege: aire puro para todos”, de 17 de Mayo de 2018. En dicha comunicación la UE repasa los esfuerzos para apoyar y facilitar las medidas que deben impulsar los Estados miembros para cumplir sus objetivos, así como las medidas de ejecución adoptadas “a fin de

² (RCL 1989\591).

contribuir al logro y al mantenimiento de toda la UE, del objetivo común de aire puro para todos los ciudadanos”.

En este repaso comunitario se incluyen la descripción de los principales instrumentos de la Política Aire Puro de la UE. Estos programas se ocupan de dos pilares, a saber: las normas de calidad del aire ambiente, establecidas en las Directivas de Calidad del Aire ambiente para ozono troposférico, las partículas de dióxido de nitrógeno, los metales pesados y otros contaminantes.

El segundo pilar descrito en el documento se refiere a la consecución de los objetivos de reducciones de emisiones nacionales. Así se destaca que los objetivos nacionales de reducción de emisiones han sido revisados para incluir los nuevos límites aplicables desde 2020, y 2030 y un nuevo contaminante, las partículas finas (PM2.5). Como parte de este pilar se recuerda la obligación para los estados miembros de elaborar planes nacionales de control de la contaminación atmosférica hasta 2019. Haremos referencia posteriormente al Plan Nacional de contaminación atmosférica aprobado en septiembre de 2019, y en vigor.

El tercer pilar de la política de la UE consiste en la aprobación de normas sobre emisiones de las principales fuentes de contaminación. En este apartado se incluyen las que provienen de la contaminación derivada de los buques y los vehículos, los sectores de energía y la industria, así como las emisiones de centrales eléctricas combustibles para transporte y la eficiencia energética de los productos³.

El sector del transporte resulta especialmente relevante y se informa de la preparación de orientaciones no vinculantes con recomendaciones y buenas prácticas que puedan ser de utilidad para las Administraciones Locales a la hora de abordar los aspectos relativos a las restricciones de accesos de los vehículos a las zonas urbanas.

Así a la par que se describen las actuaciones europeas para la reducción de las emisiones, se abarcan aspectos relevantes como la reducción de emisiones de calor y electricidad, la reducción de las emisiones de la industria y la reducción de las emisiones de la agricultura.

La toma en consideración de las medidas que se anuncian y que se vienen desarrollando por la UE, se completa con las derivadas de la Justicia ambiental de la UE. En este punto la Comisión nos recuerda la Comunicación relativa al

³ Sic, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 17 de mayo de 2018.

acceso a la justicia en materia de medio ambiente [C(2017) 2616 final] que remite a importante jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los requisitos de calidad del aire de la UE (C-237/07 Janecek, C404/13 Client Earth

Por último el documento de la Comisión, incide en la necesidad de colaboración y en el establecimiento de los diálogos "aire Puro", que desde mecanismos Peer 2 Peer, permitirían la puesta en valor del Foro de Cumplimiento y Gobernanza creado a principios de 2018 (Decisión de la Comisión de 18.1.2018 por la que se crea un grupo de expertos en materia de cumplimiento y gobernanza medioambiental, C (2018) 10.

Con ello se pone de manifiesto el interés de la UE por mejorar la aplicación de la política medio ambiental (en el marco de la EIR, Environmental Implementation Review) que ha sido una de las constantes del bienio analizado⁴.

En este contexto, el documento anterior fue seguido por el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social de y al Comité de las Regiones, Primera perspectiva sobre el paquete aire limpio, de 30 de enero de 2019⁵. Esta primera perspectiva de la UE aborda no sólo la evaluación del Estado de la Calidad del Aire en Europa y los avances para su cumplimiento en el 2020, sino que pretende ofrecer un contexto para el trabajo de los Estados miembros al desarrollar los programas nacionales de control de la contaminación atmosféricas, requeridos para el 1 de abril de 2019.

España ratificó en diciembre de 2017, el Protocolo del Gotemburgo revisado y en marzo de 2019, los protocolos de contaminantes orgánicos persistentes y el de metales pesados. Según señala el Programa Nacional de control de contaminación atmosférica se previó su entrada en vigor para octubre de 2019. No se olvidé que tan sólo un mes antes, en septiembre de 2019, habría sido notificado a la Comisión Europea los resultados del informe de evaluación de la calidad del aire de 2018, que vinieron a detallar tanto los resultados de la situación de las zonas evaluadas con respecto a los valores legislados.

En este contexto, no se habría publicado a finales de 2019, el informe de calidad del aire correspondiente al año 2019, siendo los avances preliminares del Informe de Evaluación de Calidad del aire de 2018, objeto de presentación el 12 de junio de 2019. En dicha presentación ya en el verano de 2019, se hizo constató una ligera mejoría en la calidad del aire, sin que ello supusiera mejora

⁴ El EIR 2019, fue publicado el 5 de abril como comunicación de la Comisión sobre la revisión de la aplicación de la normativa ambiental 2019.

⁵ COM(2018), 446, final /2.

significativa para el caso del dióxido de nitrógeno (NO₂), las partículas (PM₁₀) y el ozono (O₃).

3. LA REGULACIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

3.1. RETOS PENDIENTES, Y UN CONTEXTO POLÍTICO EN "IMPASS CAMBIANTE"

Dos elementos son significativos en el bienio que analizamos, el primero viene marcado por el cambio de signo político operado tras la primera moción de censura que prospera en España y que tiene lugar los días 31 de Mayo y 1 de Junio de 2018. Así, hay un punto de inflexión que se refleja en los momentos anteriores y posteriores a la misma desde la proyección en la política ambiental en general y en particular respecto de la calidad del Aire.

El segundo elemento significativo lo constituye, en el año siguiente, en 2019, la celebración en dos ocasiones de elecciones generales, una en abril de 2019, que concluyó sin la investidura de Presidente de gobierno, y situó al país en un "impass" en cuanto a la actividad legislativa de las Cortes y el segundo en noviembre de 2019 que culminó con la investidura del presidente del Gobierno el 3 de diciembre de 2019, y la formación posteriormente formación del primer gobierno de Coalición de la democracia.

Con estos mimbres, no es extraño pensar que la actividad legislativa a nivel nacional no haya aportado elementos de calado en estos dos años, más allá de la aprobación de instrumentos de planificación estratégica pendientes de remisión a Bruselas, y la elaboración de reglamentos pendientes en sintonía con las directrices comunitarias. Eso sí, en la última parte del año 2019 se observa una intensificación de la actividad en materia de cambio climático y atención a la protección de la atmósfera que permite entre otros la elaboración del anteproyecto de la Ley de Cambio Climático, o la declaración de emergencia climática, cuyos contenidos no nos corresponde ahora analizar.

En este contexto, mayor protagonismo han cobrado tanto las Administraciones Autonómicas en el desarrollo de sus políticas ambientales de calidad del aire, como la gestión local, en programas que han contribuido a la disminución de la emisión de gases, como a continuación veremos, y la relevancia de las Sentencias de Tribunales que vienen a incidir en la obligación de cumplir las disposiciones en materia de calidad del aire, tanto desde la UE, como en cada país miembro.

3.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA REESTRUCTURACIÓN DE DEPARTAMENTOS MINISTERIALES SUCESIVA EN EL PERIODO EXAMINADO

El inicio de la XIV Legislatura, tuvo lugar el 3 de diciembre de 2019, como resultado de las elecciones generales que se celebraron en noviembre de 2019. En este sentido se opera la reestructuración de departamentos ministeriales que pone énfasis en la necesidad de dotar de protagonismo a los temas de transición energética. Así el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, vino a establecer la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y puso en marcha el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, como señala el artículo 13 de la norma. La Organización que se opera a resultas de las elecciones que tienen lugar a final de 2019, parte de la ya existente estructura a orgánica que en virtud del Real Decreto 355/2018, de 6 de junio vino a establecer la reestructuración de departamentos ministeriales, haciendo alusión al Ministerio de Transición Ecológica. Este Ministerio fue objeto de atención específica en el Real Decreto 864/j2018, de 13 de Julio, asignándole como misión, entre otras: “la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de energía y medio ambiente para la transición a un modelo productivo y social más ecológico”. La proyección y visualización de las temáticas ambientales en la creación de ministerio de transición ecológica, como prioridad, resulta relevante y contrasta con los necesarios desarrollos como veremos a continuación.

3.3. DE LA ORGANIZACIÓN A LA GESTIÓN: DESARROLLOS NORMATIVOS DE LA LEY 34/2007, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE CALIDAD DEL AIRE Y TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE TECHOS

En desarrollo de las disposiciones europeas se incorporó por el Real Decreto 818/2018, de 6 de Julio de medidas de reducción de emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos. Dicha norma viene a transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva 2016/2284, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016, que establece los compromisos de reducción de emisiones de los estados miembros para las emisiones atmosféricas antropogénicas de dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), amoniaco (NH₃), y partículas finas (PM_{2,5}).

La norma viene a prever también la adopción por parte de los Estados miembros de un programa nacional de control de la contaminación atmosférica y el seguimiento de las emisiones y sus efectos en los ecosistemas, así como la presentación de información al respecto.

Pues bien, en este contexto, la norma que se aprueba en 2018, fija los objetivos de reducción de las emisiones atmosféricas antropogénicas de dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), amoníaco (NH₃), y partículas finas (PM_{2,5}). Además, la norma establece la obligación – regulación adopción y aplicación del Programa Nacional del Control de la contaminación Atmosférica con el fin de cumplir con el mandato europeo.

La norma consta de 13 artículos, incorporando en el ANEXO I la enumeración de las sustancias contaminantes, y a las que son de aplicación estas reducciones y fijando cuantitativamente en el anexo II, los objetivos a alcanzar para cada una de ellas en el período considerado⁶. La norma de relevancia para la materia examinada, no sólo prevé la redacción del programa Nacional de Control de la contaminación, sino que introduce en el Capítulo IV, los mecanismos de seguimiento del Programa, integrando por ejemplo la constitución de una red territorial de medidas de las emisiones, se actualiza la regulación del Sistema Español de Inventario y Proyecciones de Emisiones a la Atmósfera (SEI)⁷. Amén de las previsiones de información general al público en la página web del ministerio, la norma introduce la no menos importante previsión del régimen sancionador en caso de incumplimiento del mismo, (en el Capítulo V), que será el mismo que contempla la Ley de Calidad del Aire.

En el mismo año 2018, se aprobó además la Orden TEC/1171/2018, de 29 de octubre, por la que se regula la información, el control, el seguimiento y la evaluación de las grandes instalaciones de combustión (GIC). En dicha norma se establece una regulación de las Grandes Instalaciones de Combustión, siguiendo lo dispuesto en la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales.

3.4. LA IMPORTANCIA DE EVALUAR LA CALIDAD DEL AIRE, EL ÍNDICE NACIONAL DE CALIDAD DEL AIRE

En el año 2019, tuvo lugar la aprobación de la Orden TEC/351/2019, de 18 de marzo⁸, que aprueba el Índice Nacional de Calidad del Aire. Este índice había sido puesto ya en marcha por la Agencia Europea de Medio Ambiente y la Comisión Europea.

⁶ Sic, Exposición de motivos de la norma.

⁷ [Sistema Español de Inventario y Proyecciones de Emisiones a la Atmósfera \(SEI\)](#).

⁸ BOE de 29 de marzo de 2019.

El Índice Nacional de Calidad del aire, opera como un elemento que permite valorar el grado de cumplimiento de la política de protección de la calidad del aire, además de proporcionar un instrumento que hace visible el nivel de contaminación atmosférica en todo el territorio nacional. El Índice se basa en el Air Quality Index que se puso en marcha en 2017, por la Agencia Europea del Medio Ambiente, y se enmarca en una de las medidas previstas en el Plan Aire 2017-2019. El Índice Español de calidad del Aire, tiene en cuenta los niveles de partículas en suspensión PM10 y PM2.5, de ozono troposférico (O3), de dióxido de nitrógeno (NO2) y de dióxido de azufre (SO2) que se recogen en las estaciones de medición y se envían al Ministerio para la Transición Ecológica. Se enmarca además la actuación nacional en el VII programa de acción en materia de medio ambiente.

La Orden consta de tres artículos, una disposición adicional única, dos disposiciones finales y un anexo que describe la metodología de cálculo del índice. La información suministrada por el índice permitirá comparar el estado de la calidad del aire en las distintas regiones del territorio español. Se introduce una distinción por colores para indicar si la calidad del aire es muy buena o muy mala.

La medición se realiza tomando en cuenta, en los contaminantes NO2, O3 y SO2, se utilizarán los valores de concentraciones horarias para el cálculo del índice. Por lo que respecta a PM10 y PM2.5, el cálculo se hará en base a la media móvil de las 24h anteriores.

3.5. I PROGRAMA NACIONAL DE CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA (APROBADO POR CONSEJO DE MINISTROS DE 27 DE SEPTIEMBRE 2019)

El Primer programa Nacional de control de la contaminación Atmosférica, se aprueba en sinergia con otras actuaciones que tienen lugar durante el año 2019, así como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021- 2030, cuya remisión a la Comisión Europea fue aprobada por Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019 y publicado en el BOE por Resolución de 10 de enero de 2020⁹. Téngase presente además que dicho instrumento de planificación estratégica y sectorial, resulta en sinergia con el Plan Nacional de Calidad del Aire, en sus dos previas proyecciones. Tanto el Plan Aire 2013-

⁹ BOE de 24 de enero de 2020. La publicación tardía de esta norma es consecuencia de los que hemos denominado "impass cambiantes", resultado del inicio de la

2016, como el Plan Aire 2017-2019, al que hiciéramos referencia en ocasiones anteriores¹⁰.

Así, como se expone en el Programa Nacional de Control de la Contaminación atmosférica (en adelante PNCCA), si bien este tiene como finalidad cumplir con los compromisos adquiridos de la Directiva de Techos de emisión, al mismo tiempo “servirá de apoyo al cumplimiento de los objetivos en materia de calidad del aire”.

El PNCCA, incorpora los compromisos nacionales de reducción de emisiones:

	SO ₂	NO _x	COVNM	NH ₃	PM _{2,5}
2020-2029	67%	41%	22%	3%	15%
A partir de 2030	88%	62%	39%	16%	50%

Tabla 1. Compromisos nacionales de reducción de emisiones respecto al año de referencia 2005

(*) Para el transporte por carretera se aplican a las emisiones calculadas en función de los combustibles vendidos. Los Estados miembros que puedan optar por usar el total nacional de emisiones, calculado en función de los combustibles utilizados, como base para el cumplimiento en virtud del Convenio LRTAP, podrán conservar esa opción para garantizar la coherencia entre el Derecho internacional y de la Unión¹¹.

El PNNCA, que comprende en sus 258 páginas un examen detallado no sólo de las políticas existentes y su impacto en la contaminación atmosférica, realiza un ejercicio importante de integración sectorial al prever entre las medidas las siguientes opciones estratégicas:

¹⁰ En este sentido vid. Gómez Jiménez, M.L. [Calidad del aire: Balance de una trayectoria inacabada](#). *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*.

¹¹ Extraído el PNNC, pág. 10.



PAQUETE	NOMBRE DEL PAQUETE	MEDIDAS INDIVIDUALES
E.1	Mix Energético	<p>E.1.1-Desarrollo de nuevas instalaciones de generación eléctrica con renovables.</p> <p>E.1.2-Integración de renovables en las redes eléctricas.</p> <p>E.1.3-Desarrollo del Autoconsumo con renovables y la generación distribuida.</p> <p>E.1.4-Promoción de gases renovables y alternativos.</p> <p>E.1.5-Plan de renovación tecnológica en proyectos existentes de generación con energías renovables.</p> <p>E.1.6-Promoción de la contratación bilateral de energía eléctrica renovable.</p> <p>E.1.7-Programas específicos para el aprovechamiento y valorización de la biomasa.</p> <p>E.1.8-Proyectos singulares y estrategia para la energía sostenible en islas.</p>
T.1	Reducción de las emisiones para el transporte por carretera, ferrocarril, aviación y marítimo	<p>T.1.1.- Biocombustibles avanzados en el transporte.</p> <p>T.1.2.-Cambio modal (promoción de los modos mas eficientes).</p> <p>T.1.3.-Uso más eficiente de los medios de transporte.</p> <p>T.1.4.-Renovación de parque automovilístico.</p> <p>T.1.5.- Impulso del vehículo eléctrico.</p> <p>T.1.6.- Puntos de recarga de combustibles alternativos.</p>
I.1	Eficiencia energética en sector industria manufacturera	<p>I.1.1.- Apoyo al sector industrial.</p> <p>I.1.2.-Marco para el desarrollo de las energías renovables térmicas.</p> <p>I.1.3.- Mejora en la tecnología y sistemas de gestión de procesos industrial.</p>
EE.1	 Eficiencia energética en sector residencial, comercial e institucional y otros	<p>EE.1.1- Promoción de la integración de las renovables térmicas en el sector de la edificación.</p> <p>EE.1.2- Programas de ayudas para instalaciones en edificios o redes de calor.</p> <p>EE.1.3- Fomento de la eficiencia energética en el sector residencial.</p> <p>EE.1.4- Renovación del equipamiento residencial.</p> <p>EE.1.5- Fomento de la eficiencia energética en la edificación del sector terciario y público.</p> <p>EE.1.6- Mejora de la eficiencia energética en grandes instalaciones del sector terciario e infraestructuras públicas.</p> <p>EE.1.7- Mejora de la eficiencia energética en explotaciones agrarias, comunidades de regantes y maquinaria agrícola.</p>
RS.1	 Residuos	<p>RS.1.1.- Promoción del compostaje doméstico o comunitario.</p> <p>RS.1.2.- Renovación de la infraestructura para el compostaje.</p> <p>RS.1.3.- Recogida separada de biorresiduo con destino a biometanización.</p> <p>RS.1.4.- Reducción desperdicio alimentario.</p> <p>RS.1.5.- Incremento de la recogida separada de papel en el canal municipal.</p> <p>RS.1.6.- Incremento de la recogida separada de aceite de cocina doméstico usado.</p> <p>RS.1.7.- Incremento de la recogida separada de textiles.</p> <p>RS.1.8.- Cobertura con cubiertas oxidantes.</p>

Imagen 1: Opciones estratégicas individuales PNCCA 2019-2022. Fuente: PNNCA, págs. 124-126 (continúa en página siguiente)









PAQUETE	NOMBRE DEL PAQUETE	MEDIDAS INDIVIDUALES
A.1 	Establecimiento de planes de abonado y fertilización	A.1.1.- Fijar el límite del 30% de las necesidades de N en el aporte de forma ureica. A.1.2.- Establecimiento de condiciones del uso de urea. A.1.3.- Prohibiciones de aplicaciones del purín en abanico y de otros materiales. A.1.4.- Sistemas de aplicación que minimicen emisiones. A.1.5.- Enterramiento de materiales sólidos orgánicos tras su aplicación. A.1.6.- Establecimiento de planes de abonado. A.1.7.- Balance de Nitrógeno de los suelos. A.1.8.- Inclusión de objetivos medioambientales en los planes de abonado. A.1.9.- Registro de operaciones en el cuaderno de explotación.
A.2 	Reducción de las emisiones de quema de restos de poda	A.2.1.- Reducir la quema de restos de poda que se incorporarían al suelo/valorización en viñedo y frutales. A.2.2.- Reducir la quema de restos de poda en olivar.
A.3 	Gestión de estiércoles en alojamientos de animales y en su almacenamiento en ganado porcino, bovino y aviar	A.3.1.- Medida en alimentación: Alimentación multifase en todas las especies ganaderas, y ajuste del contenido en proteína bruta de la alimentación teniendo en cuenta las necesidades de los animales. A.3.2.- Medida en el alojamiento: En instalaciones existentes de ganado porcino y bovino, evacuación frecuente del estiércol almacenado en el lugar de cría de los animales. A.3.3.- Medida en el alojamiento: En nuevas instalaciones de ganado porcino y bovino y modificaciones sustanciales, medidas de reducción de emisiones de amoníaco en el alojamiento. A.3.4.- Medida en el alojamiento: en instalaciones existentes de ganado aviar, medidas de control de amoníaco durante el alojamiento que reduzcan las emisiones al menos un 30% con respecto a la técnica de referencia. A.3.5.- Medida en el alojamiento: En instalaciones nuevas de ganado aviar y modificaciones sustanciales de las existentes, medidas de control de amoníaco durante el alojamiento que reduzcan las emisiones al menos un 60% con respecto a la técnica de referencia. A.3.6.- Medida en almacenamiento: Instalaciones existentes de porcino y bovino, reducir las emisiones de amoníaco durante el almacenamiento de estiércoles mediante técnicas que reduzcan, al menos, el 40% de emisiones, respecto a la técnica de referencia. A.3.7.- Medida en el almacenamiento: Instalaciones nuevas de porcino y bovino y modificaciones sustanciales, reducir las emisiones de amoníaco durante el almacenamiento de estiércoles mediante MTDs que reduzcan, al menos, el 80% de emisiones respecto a la técnica de referencia.
O.1 	Reducción de las emisiones de combustión residencial de leña	O.1.1.- Reducir las emisiones de partículas finas derivadas de la quema de leña en chimeneas y estufas de las zonas rurales.
O.2 	Reducción de las emisiones para el uso doméstico de disolventes y pinturas	O.2.1.- Consumo sostenible de productos de uso doméstico con disolventes y pinturas.
O.3 	Análisis del potencial de reducción de las pequeñas y medianas instalaciones de combustión	O.3.1.- Análisis del potencial de contaminación de las pequeñas y medianas instalaciones de combustión con potencia térmica nominal entre 500 kw y 50 MW.
PAQUETE	NOMBRE DEL PAQUETE	MEDIDAS INDIVIDUALES
O.4 	Reducción de Emisiones en puertos	O.4.1.- Impulso de energías alternativas y renovables en puertos. O.4.2.- Control de las emisiones difusas en puertos. O.4.3.- Fiscalidad.
O.5 	Concienciación y sensibilización ciudadana	O.5.1.- Concienciación ciudadana mediante campañas informativas y de sensibilización.

Imagen 1: (Continuación) Opciones estratégicas individuales PNCCA 2019-2022. Fuente: PNNCA, págs. 124-126

Como puede apreciarse en la descripción genérica de los paquetes de medidas previstas, la proyección en el tratamiento de la contaminación atmosférica adquiere una dimensión comprensiva de las distintas áreas de actividad económica, industrial, y comercial, sin olvidar las infraestructuras públicas y la prestación de servicios. Es por tanto un plan ambicioso que no se desconecta de las políticas de atención al cambio climático, pues estas afectan a la calidad del aire en la medida en la que establecen el marco de reducción de las emisiones. Así los principales instrumentos para alcanzar los objetivos de energía y clima son – como señala el plan las estrategias de bajas emisiones a largo plazo y los planes nacionales de Energía y Clima.

No se puede, por último, olvidar mencionarse en este contexto, la tramitación iniciada en 2019 del anteproyecto de Ley de cambio climático y transición energética, (febrero con modificación en Julio) cuya atención y análisis no corresponde a estas líneas.

Quizás la proyección iniciada en momentos temporales anteriores respecto de la atención a la calidad del aire desde las políticas sectoriales, tales como la política de vivienda y edificación, encuentra de la mano de la atención a la contaminación atmosférica un espacio propio de desarrollo, pues, una de las novedades que integra la legislación estatal en materia de calidad del aire es que se encuentra dispersa en disposiciones que con carácter integrador, se ocupan de aspectos tales como la planificación de vivienda saludable y el respeto a los principios de la legislación urbanística en materia de protección del medio ambiente, amén de las específicas previsiones de reducción de emisiones o de atención al control, seguimiento y evaluación de la calidad del aire, y la configuración de medidas sectoriales también a nivel autonómico.

3.6. NORMATIVA AUTONÓMICA DESTACADA

Durante el año que 2018, se han sucedido en sinergia con el desarrollo competencial asumido en materia de protección del medio ambiente y en las temáticas conexas tales como la protección frente al cambio climático un conjunto de disposiciones que han centrado sus esfuerzos en destacar la necesidad de regulación propia.

En el caso de la Comunidad autónoma andaluza que aprueba la Ley 8/2018, de 8 de octubre sobre medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un modelo energético en Andalucía. La norma que entró en vigor en el último trimestre del año, pone de manifiesto las dinámicas que han jalonado, las actividades normativas de un año de avance en el diseño pero marcado por los impases que desde la política hicieron que se plantearan nuevas

coordinadas en la actuación pública a escala regional y local¹². Las regulaciones autonómicas desde la proyección sectorial, pero también desde la atención específica a la calidad del aire han incorporado aspectos tales como regulación del régimen de intervención ambiental y planes de mejora de la calidad del aire autonómicos. Se enumeran a continuación algunas de las más relevantes aprobadas en el bienio examinado.

Así, la normativa estatal sobre protección de la Calidad del Aire, ha sido desarrollada a nivel autonómico durante el año 2018, por sendos:

- Decretos, 139/2018 de 3 de julio¹³ de Regímenes de intervención ambiental atmosférica de los establecimientos donde se desarrollen actividades potencialmente contaminantes para la atmósfera de la Generalitat de Cataluña, así como el
- Decreto 228/2018 de 14 de diciembre¹⁴, de la Generalitat Valenciana que regula el control de las emisiones de las actividades potencialmente Contaminadoras de las Atmósfera.
- Orden de 30 de abril de 2019, por la que se aprueba el Plan de acción a corto plazo para la mejora de la calidad del aire de Villanueva del Arzobispo y su entorno, en la provincia de Jaén, en el contexto de las actuaciones concretas a corto plazo en Andalucía.
- Acuerdo de 16 de octubre de 2019, de la Generalitat de Cataluña que crea Comisión para el estudio de los efectos de la calidad del aire y las inmisiones acústicas y electromagnéticas sobre la salud y el medio ambiente en Cataluña.
- Resolución de 7 de febrero de 2018 modificación de la Resolución de 10 de noviembre de 2014, Principado de Asturias, Cuarta modificación de la Resolución 10-11-2014 (LPAS 2014\359), de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, que crea el Comité de Coordinación y Seguimiento de las actuaciones contra la contaminación que se desarrollen en ejecución del Plan de mejora de la calidad del aire en la zona ES 0302 Asturias-Central

¹² Así en la Comunidad Autónoma Andaluza por seguir con el ejemplo el cambio en la dinámica política motivó la nueva formulación de un gobierno autonómico como resultado de las elecciones de diciembre de ese año.

¹³ Diario oficial de la Generalitat de Cataluña de 5 de Julio de 2018.

¹⁴ Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 24 de diciembre de 2018.

- Resolución de 10 de diciembre de 2019, de la Generalitat Valenciana que aprueba el Programa de inspección en materia de calidad ambiental y prevención contra el cambio climático de la Comunitat Valenciana para la anualidad 2019.

Entre otras, como los Planes Autonómicos de Mejora de la calidad del Aire. Tal es el caso de

- El Plan de Mejora de la Calidad del Aire de la Comunidad de Murcia 2016-2018.
- Plan de Mejora de la Calidad del Aire de Extremadura aprobado por Resolución de 3 de agosto de 2018¹⁵.

3.7. PUESTA EN VALOR DE LAS POLÍTICAS DE MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE EN EL ÁMBITO LOCAL: EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Uno de los elementos que mejoró el balance de la calidad del aire según ha destacado el informe nacional de 2018, del Ministerio fue la creación de las zonas bajas de emisiones en Madrid, el impulso al transporte público o la electrificación. Lo cierto es que como tuvo ocasión de exponer Alonso García y Villanueva Cuevas, A¹⁶, la actividad de la Administración local en este caso ha sido relevante al punto de ocupar la atención por las medidas implementadas cuya descripción no corresponde a este lugar. Así la Comunidad Autónoma tenía aprobado el Plan A, de Calidad de Aire y cambio climático del Ayuntamiento de Madrid aprobado el 27 de septiembre de 2017.

Actuaciones éstas sinérgicas que deben ponerse en relación con la actividad de la Red de ciudades por el clima, en tanto que sección de la FEMP dedicada a luchar contra el cambio climático y los efectos que de este se derivan, que aumenta la vulnerabilidad de sus localidades y afecta directamente a la población.

4. JURISPRUDENCIA RECAÍDA EN MATERIA DE CALIDAD DEL AIRE

En el período examinado se han sucedido las siguientes decisiones Jurisdiccionales.

¹⁵ DOE de 29 de agosto de 2018.

¹⁶ ["Comunidad de Madrid la Lucha contra la Contaminación atmosférica emprendida por el Ayuntamiento de la capital"](#), en *Observatorio de políticas ambientales 2019*.

En primer lugar y en sinergia con lo anterior y el papel cada vez más protagónico de las ciudades en la tutela y defensa de sus intereses en materia de calidad del aire destaca desde la calificación de la legitimación para la interposición del correspondiente recurso por ciudades como ha puesto de manifiesto la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2018, que, en aras de la salvaguarda del derecho a la protección del medio ambiente, legitima y reconoce al interés de las ciudades para la defensa de sus intereses en materia de Calidad del Aire.

Otra Sentencia relevante a nuestro entender es la Sentencia de Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de junio de 2019, sobre la Directiva de 2008/50, relativa a la calidad del aire, que al hilo de la cuestión prejudicial planteada reitera la obligación de los Estados miembros de determinar la ubicación de los «puntos de muestreo» que proporcionen información sobre la contaminación de los lugares más contaminados y en caso de superarse los valores límite obligación de elaborar un plan de calidad del aire.

En la justicia Constitucional, relevante también para nosotros el fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 87/19, de 20 de Junio¹⁷, que declara la inconstitucionalidad y anula diversos artículos de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, catalana de Cambio Climático.

Apenas un mes más tarde de ambas Sentencias el 25 de Julio de 2019, la Comisión Europea, iniciaría un expediente de infracción contra España por la Comisión Europea por incumplimiento de los niveles de NO₂ en varios puntos de la península¹⁸.

En cuanto a jurisprudencia menor, destaca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León, sala de Valladolid, de 19 de octubre de 2018, (ponente: Adriana Cid Perrino), que viene a recordar la obligación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley, respecto de la necesidad de elaborar planes de mejora de calidad del aire¹⁹.

- Sentencia de la sección 1 de la Audiencia Nacional, 13 de septiembre de 2019, (ponente: Fernando Mateo Menéndez) por la que se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Confederación de Ecologistas en Acción-Coda, contra la inactividad del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, para la adopción del Plan nacional de Mejora y Calidad del Aire para el contaminante de ozono

¹⁷ BOE de 25 de Julio de 2019.

¹⁸ La noticia puede verse en [este enlace](#)

¹⁹ Puede verse sobre la misma: BLASCO HEDO, Eva. [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 19 de octubre de 2018](#). Actualidad Jurídica Ambiental, 14 de febrero de 2019. D

troposférico, desestimándose todas las pretensiones. En este caso en cuestión la parte actora alega la inactividad de la demandada para la adopción del Plan Nacional de mejora y Calidad del Aire para el contaminante ozono troposférico. La Sentencia es interesante porque apoya en sus argumentos la actora no sólo la previsión contenida en el artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, sino que se añade la regulación contenida en el artículo 24.5 del Real Decreto 102/2011, y la inexistencia de medidas específicas al respecto en el Plan Aire II. Para ello se invoca además la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018 (recurso 4267/2016), que había apreciado la obligación de desarrollo normativo, por inactividad reglamentaria. Al hilo de la Sentencia el tribunal revisa la doctrina jurisprudencia en torno a la impugnación por omisión reglamentaria, y bien a recordar que “únicamente es apreciable una ilegalidad omisiva controlable en sede jurisdiccional cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la Ley o la Directiva que el Reglamento trata de desarrollar y ejecutar o de transponer”. Destacándose en el caso el carácter restrictivo del control de las omisiones reglamentaria, tanto desde su punto de vista formal, como material. Pues los tribunales no pueden sustituir a la Administración en lo que tiene de discrecional el ejercicio de la potestad reglamentaria. Se justifica así la actuación Administrativa de no aprobar un plan específico para el ozono troposférico, pero eso sí haciéndose referencia expresa a la continuidad en la actividad administrativa al reseñar la elaboración, en ese momento del I Programa Nacional de control de la contaminación atmosférica en desarrollo de las previsiones de la Directiva (UE) 2016/2284, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre (Directivas de Techos), transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas de reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos.

5. ALGUNAS VALORACIONES DE CONJUNTO

La atención a la calidad del Aire en el bienio analizado, incorpora desde el análisis realizado la constatación de una actividad a nivel europeo, que ha protagonizado la puesta en marcha del paquete Aire Puro de la UE, con el diseño de una estrategia de gobernanza europea que ha deparado una prolija expresión de documentos, con la finalidad de aglutinar la estrategia europea en calidad del aire y asegurar el cumplimiento normativo de las Directivas Comunitarias.

En el caso, español, “el impass cambiante” motivado por el contexto político, y la falta de actividad legislativa de las cortes, al menos durante buena parte del periodo examinado, han contrastado con la necesidad poner en marcha instrumentos de planificación y gestión, a escala estatal, y la actividad de los tribunales al permitir un avance significativo hacia la defensa de la protección de la calidad del aire, tanto desde la calificación de las administraciones locales, como legitimadas en la defensa de la calidad del aire, como para la calificación de instrumentos de evaluación del grado de incumplimiento de la obligación de elaborar planes específicos de calidad del aire.

El avance jurisprudencial, complementado por la necesaria puesta en valor del índice nacional de calidad del aire, y la aplicación del I Programa Nacional de control de la contaminación atmosférica, revelan no sólo la necesidad de un enfoque integrado, pues la proyección en áreas diversas es objeto de un examen detallado en el Programa examinado, sino en la progresiva regulación autonómica que va dejando entrever que las actuaciones de protección de calidad del aire deben proyectarse más allá del estricto control de la contaminación atmosférica. Esta proyección, matizada por los condicionantes de salud ambiental, dejan abierto el interrogante con el que casi iniciamos este aporte en el contexto de un año 2020, que sin ser objeto de este examen, está presente con un efecto tensor respecto de las políticas que iniciaban el año 2018, y que se debieran proyectar en un año – que había sido designado ya como el de la justicia climática.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, M. C.; VILLANUEVA CUEVAS, A: Comunidad de Madrid la Lucha contra la Contaminación atmosférica emprendida por el Ayuntamiento de la capital. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord). *Observatorio de políticas ambientales 2019*. Madrid: CIEMAT, 2019. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=1219> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

ALMENAR MUÑOZ, Mercedes. Contaminación Atmosférica Urbana y cambio climático. En: ALONSO IBÁÑEZ, R. *Retos de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018.

Evaluación de la Calidad del aire en España. Informe de la organización Mundial de la Salud sobre Calidad del Aire 2018. Madrid: MITECO, 2018.

- LÓPEZ PÉREZ, F. Plan de Calidad del Aire de la Comunidad de Extremadura. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 83, octubre 2018, p. 296. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018_10_Recopilatorio_83_AJA_Octubre.pdf#page=298 (Fecha de último acceso 15-07-2020).
- PUENTES COCIÑA, B. Las Ciudades como garantes de la legalidad europea en materia de calidad del aire. En: *20 años de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo*. Madrid: INAP. 2019, pp. 179-189.
- REVUELTA, I. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 26 de junio de 2019 (cuestión prejudicial de interpretación), sobre la Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (arts. 6, 7, 13, 23 y Anexo III). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 93, septiembre 2019, págs. 85-89. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_09_Recopilatorio_93_AJA_Septiembre.pdf#page=87 (Fecha de último acceso 15-07-2020).

El cambio climático continúa siendo el mayor problema ambiental

MIREN SARASÍBAR IRIARTE

SUMARIO: 1. NUEVAS NORMAS EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO. 1.1. Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares (BOIB núm. 27, de 2 de marzo de 2019). 1.2. Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 16/2017, del cambio climático, en cuanto al impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica en Cataluña. 1.3. Decreto 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso de las energías renovables de Cataluña. 2. ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA DE 20 DE FEBRERO DE 2019, MODIFICADO EN JUNIO DE 2019: UNA NORMA AMBICIOSA. 3. NUEVAS ESTRATEGIAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO. 3.1. Estrategia Aragonesa de Cambio Climático Horizonte 2030. 3.2. Estrategia de Cambio Climático de Castilla-La Mancha, Horizontes 2020 y 2030. 3.3. Estrategia de Acción frente al cambio climático de Cantabria. 3.4. Galicia aprueba la Comisión Interdepartamental para impulsar y coordinar la Estrategia Gallega de Cambio Climático y Energía 2050. 4. LA STC 87/2019, DE 20 DE JUNIO. 5. LA UNIÓN EUROPEA LIDERA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. 6. PORTUGAL SE UNE AL DESAFÍO CLIMÁTICO APROBANDO SU “HOJA DE RUTA PARA LA NEUTRALIDAD CARBÓNICA”.

RESUMEN: El estudio trata sobre las novedades existentes en materia de cambio climático en el año 2019. En concreto, sobre las nuevas normas aprobadas, el anteproyecto de ley sobre cambio climático y transición energética de

España, las nuevas Estrategias sobre cambio climático de algunas Comunidades Autónomas, una sentencia del Tribunal Constitucional que merece ser destacada, el liderazgo de la Unión Europea en la lucha contra el cambio climático y la implicación en esta tarea por parte de Portugal.

ABSTRACT: The study deals with the new developments in the field of climate change in the year 2019. Specifically, on the new approved rules, the draft law on climate change and energy transition in Spain, the new Climate Change Strategies of some Autonomous Communities, a judgment of the Constitutional Court that deserves to be highlighted, the leadership of the European Union in the fight against climate change and the involvement in this task by Portugal.

PALABRAS CLAVE: Cambio climático. Normas. Estrategias. Tribunal Constitucional. Unión Europea.

KEYWORDS: Climate change. Rules, Strategies. Constitutional Court. European Union.

1. NUEVAS NORMAS EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

1.1. LEY 10/2019, DE 22 DE FEBRERO, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA DE LAS ISLAS BALEARES (BOIB NÚM. 27, DE 2 DE MARZO DE 2019)

Las Illes Balears es la Comunidad Autónoma con más dependencia energética exterior y menor implantación de renovables y constituye el territorio que registra el índice de intensidad turística más elevado de los territorios insulares del mundo.

Con esta Ley se pretende afrontar esta problemática y establecer medidas específicas para diferentes fuentes de emisión que pueden afectar a la concentración de ozono y de otros contaminantes atmosféricos, como son la transición del transporte por carretera hacia vehículos con emisiones directas casi nulas, la limitación de combustibles en las instalaciones térmicas o las gestiones para limitar el uso de los grupos de las centrales térmicas que utilizan los combustibles más contaminantes.

La Ley se estructura en siete títulos, trece disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. El Título I define el objeto, el ámbito de aplicación y las

finalidades de interés público de esta ley, que está llamada a impulsar un cambio cultural profundo en todas las administraciones, empresas y ciudadanos de las Illes Balears para hacer frente a la problemática que supone el cambio climático.

Su objeto específico es el cumplimiento de los compromisos internacionales que emanan del Acuerdo de París mediante el ordenamiento de las acciones encaminadas a la mitigación y la adaptación al cambio climático, así como la transición a un modelo energético sostenible y descarbonizado.

Entre sus finalidades destaca la necesidad de aspirar a la máxima autosuficiencia energética, entendida como la capacidad de generar en su territorio la mayor parte de la energía que se consume. En el Título II se definen los principales organismos para la gobernanza de la política climática en las Illes Balears. Se crea la Comisión Interdepartamental de Cambio Climático como órgano colegiado del Gobierno para definir y coordinar los objetivos y las líneas de actuación. También se crea el Consejo Balear del Clima, como órgano de consulta y de participación de la sociedad civil. Se constituye el Comité de Expertos, cuya misión es asesorar al Gobierno en el diseño y desarrollo de las medidas necesarias. Por otra parte, se configura el Instituto Balear de la Energía, entidad pública empresarial capaz de llevar a cabo la política energética de forma activa.

El Título III crea y regula los instrumentos de planificación que deberán amparar las medidas necesarias para luchar eficazmente contra los efectos del cambio climático, siempre respetando las estrategias y los objetivos determinados por la Unión Europea y la legislación básica estatal.

En este sentido, se configura el Plan de Transición Energética y Cambio Climático como la principal herramienta planificadora, cuyas determinaciones serán vinculantes para el Plan Director Sectorial Energético y para otros tipos de instrumentos, estableciendo como objetivo conseguir el 40% para el año 2030 y el 90% para el año 2050.

Haciendo uso del principio de integración ambiental, se establece que en los procedimientos de elaboración de leyes y de disposiciones de carácter general y en la actividad planificadora que promuevan o aprueben las administraciones públicas de este territorio, se deberá incorporar la perspectiva climática para que de esa manera se consigan los objetivos de mejora del problema del cambio climático.

El Título IV está dedicado a políticas energéticas, donde se regula medidas relativas a la reducción de emisiones, a la eficiencia energética, a las energías renovables, a la gestión de la demanda y a los combustibles.

Se crea el Registro balear de huella de carbono y se establecen determinadas obligaciones para las grandes y medianas empresas que desarrollen total o parcialmente su actividad en las Illes Balears, consistentes en calcular, registrar y, respecto de las difusas, reducir las emisiones de carbono. En materia de eficiencia energética, la presente Ley dedica especial atención a las medidas específicas para las edificaciones, las infraestructuras públicas y las instalaciones y aparatos. Por ello, es esencial dotar de valor a los certificados de eficiencia energética para aportar información clara a los propietarios de los edificios en cuanto a las posibilidades de mejora energética y al gasto energético previsto.

En relación con las energías renovables, se ordena la ubicación de las instalaciones y la tramitación de proyectos de energía renovable y se incluyen disposiciones específicas para facilitar su implantación en el territorio, la incorporación de renovables en edificios y aparcamientos públicos o privados y la apertura a la participación local en los proyectos de instalaciones de energía renovable. Se hace un énfasis especial en el autoconsumo, mediante el que los consumidores pueden producir su energía y verter los excedentes a la red para su aprovechamiento por otros usuarios.

Igualmente, se fomenta la generación y el consumo de biocombustibles y se incentiva la gestión y el consumo de la biomasa forestal sostenible como fuente de energía renovable.

El Título V se centra en las políticas de movilidad y transporte que incluyen aspectos relativos a la promoción de la movilidad sostenible y, en especial, de la movilidad eléctrica o libre de emisiones. Asimismo, se establecen medidas de transición hacia flotas de vehículos sin emisiones y se establece un calendario más estricto para el abandono progresivo de determinados vehículos que funcionan con diésel como combustible, debido a sus efectos perjudiciales en la salud. En el Título VI se prevén medidas de sensibilización y ejemplificación en diferentes ámbitos como el de la contratación pública, la formación, el empleo, la investigación y la información de los consumidores y usuarios. Y, por último, como suele ser habitual, el Título VII está dedicado a la actividad de inspección y al régimen sancionador.

1.2. LEY 9/2019, DE 23 DE DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 16/2017, DEL CAMBIO CLIMÁTICO, EN CUANTO AL IMPUESTO SOBRE LAS EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO DE LOS VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA EN CATALUÑA

La Ley se estructura en doce artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y una disposición final. La finalidad de la Ley es la de homogeneizar conceptos y de garantizar una mayor seguridad jurídica, tal como

se ve en el artículo 1 que adapta las referencias nominales de los vehículos a la normativa de la Unión Europea o el artículo 3 que modifica la definición de determinadas exenciones.

Una de las modificaciones más relevantes de la Ley es la que incorpora el artículo 4 para regular la base imponible del impuesto. Esta se fija en el volumen de emisiones, en gramos de dióxido de carbono por kilómetro, detallado en el certificado o ficha técnica expedido por el fabricante o importador del vehículo. En el supuesto de que no se disponga de este dato porque se trata de vehículos de una cierta antigüedad, se establecen unas fórmulas específicas para calcular la base imponible, teniendo en cuenta las diferentes tipologías de combustibles y considerando determinadas propiedades técnicas de los vehículos (la cilindrada, la potencia neta, la antigüedad, el peso, etcétera).

Por otro lado, con el objetivo de mejorar y simplificar la gestión del impuesto, el artículo 7 modifica la fecha de devengo, que pasa a ser el 31 de diciembre de cada año o el último día del periodo impositivo, cuando este no coincide con el año natural.

El despliegue del procedimiento para el pago del impuesto se recoge en los artículos 8, 9 y 10. Tal como establece la Ley 16/2017, la gestión del impuesto se hace por medio del sistema de padrón, la regulación del cual se ajusta a la normativa tributaria general.

1.3. DECRETO 16/2019, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA EMERGENCIA CLIMÁTICA Y EL IMPULSO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES DE CATALUÑA

Esta norma tiene como objeto adoptar medidas urgentes para hacer frente a la situación de emergencia climática mediante una transición ecológica y energética que permita lograr en el plazo más breve posible los objetivos fijados en la Ley 16/2017, del 1 de agosto, del cambio climático.

Asimismo, también persigue modificar el Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, para facilitar y simplificar la implantación de las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar y eólica. Se facilita la implantación de instalaciones de aprovechamiento de la energía solar sobre las cubiertas de las construcciones y los espacios de las parcelas urbanas no ocupados por las construcciones en determinadas condiciones, sin que las determinaciones urbanísticas de los planes, vigentes o futuras, sean un obstáculo. Se aprueban modificaciones para reducir la demanda energética de los edificios, haciendo que no sea exigible en determinados casos la adecuación del planeamiento

urbanístico vigente porque las instalaciones a las cuales hace referencia se puedan implantar de acuerdo con el proyecto autorizado. La norma también se ocupa de determinar los requisitos para la autorización de las instalaciones de producción de energía eólica y de energía solar fotovoltaica, definir los criterios energéticos, ambientales, urbanísticos y paisajísticos que tienen que regir su implantación y simplificar el procedimiento administrativo aplicable para su autorización.

Esta norma también modifica el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre para facultar la Administración hidráulica de la Generalitat de Cataluña para poder intervenir de manera inmediata en la parte catalana de las cuencas compartidas para prevenir o reparar daños al dominio público hidráulico en caso de que se produzcan episodios extremos como lluvias torrenciales, inundaciones o desbordamientos, contribuyendo a garantizar la seguridad de las personas y los bienes.

2. ANTEPROYECTO DE LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA DE 20 DE FEBRERO DE 2019, MODIFICADO EN JUNIO DE 2019: UNA NORMA AMBICIOSA

El anteproyecto cuenta con dos grandes referencias temporales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), introducir energías renovables y ser más eficientes en el uso de la energía: 2030 y 2050.

Así, para 2030 la meta es reducir las emisiones de GEI en al menos un 20% con respecto a 1990; generar el 70% de la electricidad con renovables; asegurar que al menos el 35% del consumo final de energía proviene de renovables; y mejorar la eficiencia energética en al menos un 35% respecto a un escenario tendencial.

El esfuerzo de reducción de emisiones que debe hacer España en la próxima década, para situarse en senda de alcanzar la neutralidad en carbono comprometida en 2050, es muy importante, ya que en los últimos cuatro años ha sido el país de la UE donde más han aumentado las emisiones. En 2017, por ejemplo, las emisiones fueron un 17,5% superiores a las de 1990. Una reducción del 20% respecto a 1990 en 2030 equivale a eliminar de nuestra cuenta de emisiones una de cada tres toneladas de dióxido de carbono (CO₂).

En 2050, y en línea con la estrategia de descarbonización de la Unión Europea, las emisiones de GEI deberán reducirse al menos un 90% con respecto a 1990 y el sistema eléctrico deberá ser ya 100% renovable.

El Anteproyecto de Ley da un impulso decidido a las energías renovables. Para ello, se establece un objetivo anual de capacidad instalada, que podrá ser revisado, pero que incluye subastas de renovables de al menos 3.000 megavatios (MW) al año.

Además, el texto da un mandato al Gobierno para desarrollar nuevos marcos retributivos para la generación renovable, basados en el reconocimiento a largo plazo de un precio fijo por la energía generada y que se otorgarán mediante procedimientos de concurrencia competitiva, en los que se podrá distinguir entre distintas tecnologías de generación.

El Anteproyecto recoge que la aplicación de nuevos beneficios fiscales a productos energéticos de origen fósil deberá estar debidamente justificada por motivos de interés social, económico o atendiendo a la inexistencia de alternativas tecnológicas.

En cuanto a la desinversión en productos energéticos de origen fósil, el Anteproyecto establece que en el plazo de dos años desde su entrada en vigor se elabore un estudio del estado de la situación y una propuesta de calendario para que la Administración General del Estado y los organismos y entidades que conforman el sector público estatal se desprendan de participaciones o instrumentos financieros de empresas o entidades cuya actividad mercantil esté relacionada con la extracción, refinado o procesado de productos energéticos de origen fósil.

Asimismo, la propuesta normativa prevé el fomento de combustibles alternativos, como el gas renovable, el biometano y el hidrógeno y, en el caso del transporte aéreo, de biocarburantes avanzados y otros combustibles renovables de origen no biológico, que deberán cumplir con los criterios de sostenibilidad definidos por la normativa europea.

A partir de la entrada en vigor de la ley, no se otorgarán nuevas autorizaciones para realizar actividades de exploración, permisos de investigación ni concesiones de explotación de hidrocarburos ni en tierra ni en aguas territoriales. Tampoco se podrán desarrollar actividades de fractura hidráulica, "fracking", para la explotación de hidrocarburos. Asimismo, las prórrogas vigentes no podrán seguir más allá del 31 de diciembre de 2042.

Con el objetivo de avanzar hacia sistemas de movilidad más eficientes, seguros y respetuosos con la salud y el medio ambiente, el anteproyecto establece que se va a trabajar para alcanzar un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO₂ en 2050.

En desarrollo de la senda de descarbonización a 2050, los turismos y vehículos comerciales ligeros nuevos, de conformidad con la normativa

comunitaria, han de ser vehículos con emisiones 0 no más tarde del año 2040, tal y como recoge el borrador de Estrategia a Largo Plazo de la UE, presentado por la Comisión Europea el pasado diciembre.

El Gobierno elaborará una "Estrategia de Movilidad Sostenible, Intermodal y Conectada" que dará respuesta a los retos derivados del previsible crecimiento de la movilidad en los próximos años, a las desigualdades a la hora de acceder a modos de transporte más limpios, a la innovación y transformación digital en el transporte, y a la necesidad de una mejor planificación y eficiencia de las inversiones destinadas a infraestructuras de transporte.

Puesto que casi el 70% de las emisiones de CO₂ se producen en las ciudades, el anteproyecto insta a los municipios de más de 50.000 habitantes a fomentar la introducción de medidas de lucha contra el cambio climático, entre otras, la creación de zonas de bajas emisiones no más tarde de 2023; la puesta en marcha de medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo; la mejora y uso de la red de transporte público y su progresiva electrificación.

Para facilitar el despliegue de los nuevos vehículos limpios las grandes instalaciones de suministro de combustibles y carburantes a vehículos (aquellas que en el año 2018 tengan un volumen anual agregado de ventas de gasolina y gasóleo superior o igual a 5 millones de litros) deberán contar con al menos una infraestructura de recarga eléctrica de potencia igual o superior a 50 kw.

Me parece primordial la aplicación, como antes se ha dicho, del principio de integración ambiental en la lucha contra el cambio climático y por eso en el Anteproyecto se hace referencia a políticas sectoriales, como la de la contratación pública, en la que, por ejemplo, Los criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono se incorporarán a la contratación de la Administración General del Estado y del conjunto de organismos y entidades del sector público estatal. Además, la redacción de proyectos, contratos o concesiones de obra que se liciten a partir de la entrada en vigor de esta Ley tendrán que seguir criterios de consumo de energía casi nulo, o uso de materiales de construcción sostenibles, entre otros.

Se hace mención expresa de la política de adaptación, la cual, junto con la de mitigación constituyen los dos pilares básicos de medidas contra el cambio climático. Recoge, por primera vez, la definición de un sistema de indicadores de impactos del cambio climático en España y medidas de adaptación, que facilite un seguimiento y evaluación de las políticas públicas que se hacen en esta materia y la necesidad de elaborar informes de riesgos.

Por otro lado, se trabajará en la integración de los riesgos derivados del cambio climático en la planificación y gestión hidrológica, en la costa, en las

infraestructuras del transporte y en la ordenación de los usos del suelo. Asimismo, se prevén medidas para la protección de la biodiversidad y sus hábitats frente al cambio climático y disposiciones relativas a la política forestal y desarrollo rural.

Siguiendo con los anteproyectos, cabe destacar que, en el año 2019, también están el Anteproyecto de Ley Foral de cambio climático y transición energética de Navarra y el de la Comunidad Valenciana.

3. NUEVAS ESTRATEGIAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

3.1. ESTRATEGIA ARAGONESA DE CAMBIO CLIMÁTICO HORIZONTE 2030

Aprobada mediante el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 12 de febrero de 2019 (BOA núm. 54, de 19 de marzo de 2019), en seguimiento de la adhesión del Gobierno de Aragón al Acuerdo por el Clima de París y las prioridades políticas europeas y españolas que se derivan del mismo, así como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Esta Estrategia constituirá el marco referencial en Aragón para el desarrollo de las políticas públicas y las medidas necesarias, dentro del marco Horizonte 2030, para mitigación de los gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático en las actividades desarrolladas en ese territorio.

De este modo la Estrategia se asienta sobre cinco pilares que son Aragón referente y resiliente, Aragón en transición justa; Aragón plural y dual; Aragón que sabe y actúa y Aragón saludable.

Para alcanzar los objetivos propuestos, la Estrategia selecciona 9 metas, que se abordan mediante 30 Rutas de actuación, las cuales aportan la concreción necesaria para el logro de resultados mediante un total de 152 Acciones, de mitigación y adaptación. Por último, se contempla un Plan de Seguimiento y Evaluación a través de un panel de 29 indicadores.

3.2. ESTRATEGIA DE CAMBIO CLIMÁTICO DE CASTILLA-LA MANCHA, HORIZONTES 2020 Y 2030

Aprobada mediante Orden 4/2019, de 18 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural (DOCM núm. 20, de 29 de enero de 2019).

Esta Estrategia es una revisión de la Estrategia Regional frente al Cambio Climático de 2010 para adaptar sus compromisos y contenidos a los nuevos horizontes temporales marcados por los compromisos de España en función de su pertenencia a la Unión Europea.

Su finalidad es actualizar los objetivos de Castilla-La Mancha en el horizonte 2020, indicando la hoja de ruta a 2030 y contribuir a la consecución de las metas nacionales mediante la reducción de las emisiones regionales de gases de efecto invernadero en los sectores difusos y la colaboración con los sectores regulados por el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, la reducción de la vulnerabilidad social, ecológica y económica mediante el aumento de la capacidad de adaptación y la reducción de las potenciales amenazas frente a los riesgos climáticos, así como la creación de capacidades y la sensibilización ciudadana para la acción climática.

El desarrollo de las medidas de la Estrategia se lleva a cabo a través de planes y programas sectoriales donde intervienen diversos actores.

3.3. ESTRATEGIA DE ACCIÓN FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO DE CANTABRIA

Aprobada por el Decreto 32/2018, de 12 de abril.

En este documento se aconseja la creación de órganos de coordinación y asesoramiento que actúen de manera colegiada entre los diferentes departamentos de la administración autonómica implicados en la lucha contra el cambio climático. En 2007 se creó la Comisión Interdepartamental y la Ponencia Técnica sobre el Cambio Climático y en 2009 ya se elaboró la Estrategia de Acción frente al Cambio Climático de Cantabria para el período 2008-2012. **1. Mitigar los efectos del cambio climático, mediante la reducción de las emisiones de GEI en Cantabria, de acuerdo con la Hoja de Ruta de una Economía Hipocarbónica en Europa, y los compromisos contraídos en el acuerdo de París (COP23).**

Para ello, Cantabria se corresponsabiliza con la consecución de los objetivos de reducción de España, establecidos en un 10% de las emisiones de GEI de los sectores difusos para 2020 respecto a los niveles de 2005, así como la contribución al objetivo de reducción del 26% de España en el 2030 de las emisiones de GEI de los sectores difusos respecto al año 2005. Asimismo, Cantabria se corresponsabiliza en la consecución del objetivo de reducción del 80% de las emisiones de GEI en Europa en el año 2050, mediante el fomento de una economía más respetuosa con el clima y con menor consumo de energía.

En la Estrategia se establece la necesidad aplicar medidas de mitigación de las emisiones y medidas para fomentar la resiliencia de Cantabria al cambio climático, a través del estudio de los impactos y vulnerabilidades y la adopción de Planes de Adaptación en los diferentes sectores (residencial, comercial e institucional; transporte; agrícola y ganadero; residuos; gases fluorados e industrial) y sistemas naturales expuestos a los efectos del cambio climático.

3.4. GALICIA APRUEBA LA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL PARA IMPULSAR Y COORDINAR LA ESTRATEGIA GALLEGA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y ENERGÍA 2050 (DOG NÚM. 201, 22 DE OCTUBRE DE 2019)

El cambio climático constituye una seria amenaza cuyos efectos tienen repercusión sobre múltiples aspectos de carácter global como son, entre otros, el desarrollo sostenible, la economía mundial, la gestión de los recursos naturales o la salud. Este carácter universal, tanto de las causas como de los efectos, provoca que sea indispensable aportar una respuesta multilateral fundamentada en la acción conjunta de todos los países de acuerdo con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Aunque no es posible determinar con la precisión que sería deseable las consecuencias del cambio climático, sí que debemos de asumir que es necesaria una acción decidida e inmediata frente a este fenómeno, puesto que, si no se controla, la frecuencia de impactos graves, generalizados e irreversibles para las personas y los ecosistemas será mayor.

La magnitud y complejidad de los cambios que los patrones actuales de producción y consumo tienen que experimentar en las próximas décadas hace indispensable la creación de un instrumento de planificación que, por una parte, aporte un marco de actuación a largo plazo que oriente las políticas a realizar y, por otra, permita alinear las acciones que se están desarrollando a corto plazo con los objetivos establecidos en el Acuerdo de París. La correcta planificación y posterior ejecución de este proceso de transición no solamente tendrá un efecto positivo sobre el cambio climático, sino que, además, proporcionará a Galicia una ventaja competitiva muy importante que repercutirá en una mayor actividad económica y un mayor nivel de empleo en nuestra comunidad.

Teniendo en cuenta esta realidad y las iniciativas que se adoptan desde el ámbito internacional, comunitario y nacional, la Xunta de Galicia, como órgano colegiado del gobierno autonómico, elaboró la Estrategia gallega de cambio climático y energía 2050, que será el instrumento planificador en la lucha frente al cambio climático y la transición energética de cara al horizonte temporal 2050, y donde se establecen las grandes líneas de acción en la lucha contra el

cambio climático desde una perspectiva regional, centrada en Galicia, permitiendo también contribuir a los objetivos establecidos a nivel global en esta materia.

Para llevar a cabo esta tarea, teniendo en cuenta el carácter transversal del cambio climático a nivel competencial, es necesaria la creación de un órgano de coordinación y de impulso de la acción del Gobierno en la lucha contra el cambio climático a través de la Estrategia gallega de cambio climático y energía 2050, de modo que todos los departamentos que integran la Administración y el gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia se encuentren representados al máximo nivel. De esta manera, el gobierno de Galicia garantiza y hace visible las actuaciones que frente al cambio climático ponen en marcha sus distintos departamentos, actuaciones que deben conformar de manera coordinada los planes o programas del gobierno para la mitigación y adaptación al cambio climático.

4. LA STC 87/2019, DE 20 DE JUNIO

La Sentencia versa sobre el recurso de inconstitucionalidad contra los artículos de la Ley 16/2017, de cambio climático de Cataluña.

El recurso plantea un problema de índole competencial puesto que denuncia la vulneración de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), puertos de interés general (art. 149.1.20 CE), legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE), legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE) y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE). Asimismo, se impugna por contrario al art. 6.2 y 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, el impuesto autonómico regulado en los arts. 40 a 50 de la ley recurrida, que es el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica.

De forma resumida, quiero comentar que se estima parcialmente el recurso basándose el Tribunal en los siguientes argumentos: Por un lado, el escrito de interposición establece que los preceptos impugnados presuponen un régimen jurídico propio y autónomo sobre política medioambiental en relación con el cambio climático y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, transponiendo directamente la normativa internacional y comunitaria y sin tener en cuenta la normativa estatal. Es por ello que se

establece que los preceptos exceden, por tanto, la competencia de desarrollo y ejecución de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente (art. 144 del Estatuto de Autonomía), y pretenden diseñar una política propia en relación con el cambio climático.

Sin embargo, es el Estado el que conforme a la Ley 1/2005 debe acometer la regulación necesaria para dar cumplimiento a los compromisos internacionales, y el que elabora y aprueba el plan nacional de asignación de derechos de emisión, como norma a través de la cual se lleva a cabo la planificación de la asignación de los derechos de emisión. En esta misma línea, se impugnan otros preceptos ya que ordenan al Gobierno autonómico adoptar medidas en el sector de la automoción para reducir las emisiones contaminantes, se consideran vulneradores de las competencias del Estado “en materia de planificación económica y garantía de la unidad de mercado”; en particular se considera que producen un “vaciamiento de las competencias sectoriales a partir de la aplicación de las normas adicionales de protección”. Lo mismo ocurre con los arts. 40 a 50 que regulan el “impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de vehículos de tracción mecánica”, que según el escrito de interposición ha excedido los límites que para el establecimiento de impuestos autonómicos impone el art. 6.2 y 3 LOFCA. En todo caso, este impuesto autonómico es idéntico y duplica el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, regulado en los arts. 65 a 74 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, en la medida en que, igual que éste, grava la titularidad de vehículos y lo hace en función de las emisiones de CO₂. Y también se solapa con el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

Por citar algunos preceptos impugnados, destaca también la disposición final séptima, porque encomienda al Gobierno la adopción de las medidas necesarias “para declarar el Mediterráneo zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos”, a pesar de que la competencia para autorizar estas actividades es del Estado y que las aguas marítimas no forman parte del territorio autonómico según doctrina constitucional (SSTC 121/2014, de 17 de junio, y 8/2013, de 17 de enero). La disposición transitoria tercera también remite a reglamento la definición de “edificios de energía de consumo casi nulo” a pesar de que esta definición está ya fijada en la normativa estatal, en concreto en el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y en la disposición adicional segunda del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Y este artículo, en consecuencia, también queda impugnado. La disposición final quinta se recurre porque establece que el fondo climático que debe regular el Gobierno de la Generalitat debe incorporar los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de

comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, lo que excede de la competencia para aprobar normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

El Tribunal es muy claro al respecto ya que establece que una cosa es que en el Estado no haya en la actualidad una ley general que regule las medidas de aplicación del Acuerdo de París y otra muy distinta que las Comunidades Autónomas al aprobar normas que contribuyan a ese fin, aprovechen para vulnerar o sobrepasar el techo competencial sin respetar las normas aprobadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

Por ello, en este caso, Cataluña, se ha excedido en muchas ocasiones de sus competencias ya que ha decidido unilateralmente y de forma libre muchas medidas que no son de su competencia. No puede fijar las medidas para afrontar esta transición energética y la fecha en que debe conseguirse ésta, ya que solo el Estado tiene las herramientas para decidir y planificar esa transformación, por lo que, en consecuencia, deben declararse inconstitucionales.

Es por ello, que el Tribunal insiste en que “tratándose de una controversia competencial, el primer paso para su resolución debe ser el encuadramiento de la materia entre las enumeradas en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña a fin de distribuir el ejercicio de las funciones estatales entre el Estado y la Comunidad Autónoma”. Otros Estatutos sí hacen mención a esta materia.

Las partes no están de acuerdo, en cambio, sobre la incidencia del título relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que el abogado del Estado considera igualmente aplicable puesto que en él se ampara también la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (disposición final segunda), que invoca como parámetro de constitucionalidad mediata de la ley impugnada, mientras que los representantes del ejecutivo y legislativo autonómicos rechazan esta cobertura competencial.

El Tribunal considera en su F. J. cuarto que “teniendo en cuenta esta jurisprudencia interpretativa de los títulos de los arts. 149.1.25 y 149.1.13 de la Constitución y el contenido y finalidad de la ley impugnada, no es posible relegar en este caso los títulos citados (energía y economía) al papel un tanto secundario o adjetivo, no sustancial, apreciado en las SSTC 15/2018, 62/2018 y 64/2018. La Ley del cambio climático de Cataluña no persigue solo la protección del medio ambiente; representa también, al mismo tiempo, el diseño de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades productivas de Cataluña y la programación o planificación de la actividad

administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo. De modo que no es posible prescindir de los intereses económicos y energéticos implicados y de las reglas de distribución de competencias en esas materias, en concreto en cuanto a su planificación, pues esta es fundamentalmente la técnica normativa empleada, como más adelante se comprobará. Al efecto, el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado competencia sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, mientras que el 152.3 EAC reserva a la Generalitat la potestad de establecer una planificación de la actividad económica en el marco de las directrices que establezca la planificación general del Estado”.

5. LA UNIÓN EUROPEA LIDERA LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

El Parlamento Europeo ha declarado la *emergencia climática y medioambiental*, que supone una declaración política, de intenciones, que sirve para mostrar el compromiso que se realiza desde la Unión Europea al margen de los decididos en el marco de las Naciones Unidas.

En este sentido, se compromete a reducir su huella de carbono, propone adoptar sus propias medidas para reducir las emisiones, como la sustitución de los vehículos de su flota por vehículos de cero emisiones.

En concreto, pide a la nueva Comisión realizar en el futuro una evaluación minuciosa del impacto climático y medioambiental de todas las propuestas legislativas y presupuestarias pertinentes y garantizar que todas estén totalmente alineadas con el objetivo de limitar el calentamiento global a menos de 1,5 ° C. Y solicita asimismo que aborde las incoherencias de las políticas actuales de la Unión sobre la emergencia climática y medioambiental, en particular mediante una reforma de gran alcance de sus políticas de inversión en agricultura, comercio, transporte, energía e infraestructura.

Ante estas peticiones, la Comisión el día 11 de diciembre publicó el documento en el que se recoge el Pacto Verde Europeo (*The European Green Deal*, COM (2019) 640 final), en el que se establecen cinco objetivos que son, una Unión Europea climáticamente neutra en 2050, una Europa descarbonizada, una planta de infraestructuras y edificios renovada y energéticamente sostenible, una industria innovadora que lidere la economía verde y una Europa con los sistemas de movilidad *sostenibles a un precio asequible*.

Cabe destacar que en esas fechas se celebró la COP 25 (Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático) en Madrid, la cual no ha tenido los resultados esperados a pesar de que el objetivo era el de la descarbonización y

el camino a la neutralidad climática marcado para 2050 como objetivo prioritario del Acuerdo de París que entra en vigor en 2021 sustituyendo al Protocolo de Kyoto.

Lo más relevante a destacar de esta Cumbre podría ser el mecanismo de pérdidas y daños, según el cual “los países han acordado dar directrices al Fondo Verde para que amplíe su ámbito de financiación, y que, además de dirigirse a mitigación y adaptación, por primera vez destine recursos para las pérdidas y daños que sufren los países más vulnerables y afectados por los impactos de los fenómenos climáticos extremos. Además, nace la Red de Santiago que permitirá catalizar asistencia técnica de organizaciones y expertos a estos países vulnerables, mejorando así su capacidad de respuesta a los efectos del calentamiento”.

6. PORTUGAL SE UNE AL DESAFÍO CLIMÁTICO APROBANDO SU “HOJA DE RUTA PARA LA NEUTRALIDAD CARBÓNICA”

Mediante esta norma, aprobada por resolução do Conselho de Ministros” n.º 107/2019, de 1 de julio de 2019 (Diario de la República 1.ª serie, N.º 123, 1 de julio de 2019), se persigue implementar a nivel nacional el compromiso asumido con base en el Acuerdo de París para alcanzar la neutralidad carbónica. Es decir, que los gases con efecto invernadero emitidos sea igual a la capacidad del país para neutralizar los mismos, por medio de actividades que absorban esos mismos gases emitidos a nivel nacional.

Para conseguir este resultado en 2050 la normativa analizada establece una serie de medidas entre las cuales, cabe destacar las siguientes: eliminar la producción de energía eléctrica a partir de carbón en 2030; reducción de gases de efecto invernadero de entre 85% e 90% en relación a 2005 y hasta 2050; aumento de la electrificación de la economía (más del 65% de los consumos energéticos finales serán de electricidad); aumento del protagonismo de la producción solar descentralizada, contribuyendo con 25% de la producción; reducción de las emisiones en la industria de 70%; reducción de 25% de la producción de residuos urbanos *per cápita*; establecer el seguimiento del progreso alcanzado en dirección al objetivo de la neutralidad carbónica por medio de la Comisión Interministerial para el Aire, el Cambio Climático y la Economía Circular instituida por la “Resolução do Conselho de Ministros” n.º 56/2015, de 30 de julio, bien como actualizando cada 10 años esta Hoja de Ruta para la Neutralidad Carbónica.

Parece que basándonos en la Hoja de Ruta de la Neutralidad Carbónica 2050, se concluye que, sin el impulso de la neutralidad carbónica, habría una

reducción de 60% de las emisiones de CO₂ hasta 2050, mientras que, siguiendo las medidas de la Hoja de Ruta, se podría alcanzar, por lo menos, una reducción del 85%.

Transición Energética. 2019: un año de *stand-by*

SUSANA GALERA RODRIGO

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO. 2. LOS FLECOS DE LOS AÑOS ANTERIORES. PACTO VERDE Y LA FISCALIDAD ENERGÉTICA Y AMBIENTAL. 3. LA JURISPRUDENCIA DE LA UNIÓN DE LA ENERGÍA Y EL CLIMA. 3.1. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 20 de junio de 2019, Asunto C-682/17, ExxonMobil. 3.2. Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 2019, Asuntos acumulados C-105/18 a C-113/18, UNESA y otros.

RESUMEN: El año 2019, al que se refiere esta crónica, ha sido para la Transición Energética un año de resultados de las iniciativas iniciadas en años anteriores. En 2019 acaban su tramitación las normas integradas en el Paquete de Invierno de 2016, que modificó todo el marco jurídico de la energía y el clima. Pero así mismo, 2019 es el año del lanzamiento del Pacto Verde Europeo, que refuerza la Transición Energética, al establecer entre sus prioridades el paso a una economía limpia y circular y la restauración de la biodiversidad. De estos aspectos se da cuenta en esta crónica, que termina abordando dos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la UE relevantes para la asignación de derechos de emisión y la fiscalidad de la energía.

ABSTRACT: The Energy Transition process in 2019 has been the year when Outcomes of initiatives previously adopted in precedent years emerged, particularly the so-called 2016 Winter Package: such process has amended the whole legal framework on energy and climate change. However, in 2019 the new European Green Deal has been released, affecting the Energy Transition as far as it has among its priorities clean energy and biodiversity. This

rapport deals with both issues, and it finished referring to European case-law relating emission permits and energy taxes.

PALABRAS CLAVE: Transición Energética. Pacto Verde Europeo. Economía Circular. Derechos de emisión. Fiscalidad de la energía.

KEYWORDS: Energy Transition. European Green Deal. Circular Economy. Emission permits. Energy taxes.

1. PLANTEAMIENTO

El año 2019, al que necesariamente ha de referirse la presente contribución al Observatorio, ha sido un año de relativo sosiego en la producción normativa tanto a nivel europeo como nacional, debido a la situación política de cambio de Gobierno –en nuestro caso, tras dos elecciones sucesivas- que llevaría finalmente a designar la Comisión Europea presidida por la Sra. Van der Leyes y a la investidura del Gobierno español presidido por el Sr. Pedro Sánchez.

No obstante, esta contribución no carece de contenido pues, por una parte, resuenan aun los ecos, y los “fleclos” de la frenética actividad que en materia de Transición Energética se ha desarrollado en los años precedentes; y por otra parte, la jurisdicción europea ha seguido produciendo Sentencias que interpretan el complejo marco jurídico en el que se apoya la Transición Energética, recordando los objetivos y la posición de cada regulación en este proceso.

2. LOS FLECOS DE LOS AÑOS ANTERIORES. PACTO VERDE Y LA FISCALIDAD ENERGÉTICA Y AMBIENTAL

La visión estratégica a largo plazo por la que discurren las Políticas de la Unión Europea apunta a una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra, visión que la Comisión detalla en su Comunicación de 2018 *Un planeta limpio para todos*¹.

Un punto cardinal de esta esa estrategia es el sistema energético, en el que en los últimos años se ha avanzado de forma contundente, al servicio de dicha estrategia, así como del cumplimiento de los compromisos

¹ COM(2018) 773 final, de 28 de noviembre de 2018, *Un planeta limpio para todos*.

internacionales en materia de clima, plenamente integrados ya en la Unión de la Energía y del Clima. Respecto de esta última, hay que recordar la rápida progresión del denominado paquete de medidas «Energía limpia para todos los europeos»², que inicia su tramitación en 2016 y se culmina en 2018, y 2019, con la aprobación de la reforma de prácticamente todo el marco jurídico europeo de la Energía³. En paralelo, se modifica así mismo el marco jurídico de las Políticas de Clima: modificación del Reglamento sobre el régimen de Comercio de Derechos de Emisión – aplicable en el nuevo período de asignación que se inicia en 2021-, que refuerza la reducción de emisiones⁴; el Reglamento sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París⁵; así como la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030⁶. Ambos aspectos, energía y clima, quedan desde 2018 definitivamente unificados a efectos de gestión en virtud del Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que tiene como elemento clave los Planes Nacionales de Energía y Clima que han de presentar los Estados miembros, ya alineados con las informaciones que deben de proporcionarse al amparo del Acuerdo de París; el sistema de gobernanza se construye sobre la base de una estrecha cooperación entre la UE y sus Estados miembros, que se concreta en la intensa y permanente interacción entre la Comisión y los Estados en la preparación, aprobación y seguimiento de los Planes Nacionales. Es ya previsible que este sistema de gobernanza suponga un avance significativo en el proceso de construcción del *Derecho Administrativo Europeo*, en particular cuando en el futuro genere contenciosos en los que el Tribunal de Justicia tendrá que delimitar el alcance, y correspondientes responsabilidades, de la delimitación competencial entre la Comisión y los Estados miembros.

Esta ingente construcción jurídica, a la que habría que añadir otras medidas de revisión de la normativa ambiental, condiciona el más reciente relanzamiento, ya avanzado 2019, de la estrategia europea de lucha contra el clima, coincidente con la presentación a la opinión pública de la nueva

² COM(2016) 860 final, de 30 de noviembre de 2016, Energía limpia para todos los europeos, también conocido como “Winter Package 2016”.

³ Me remito a lo que expuse, en este mismo Observatorio, en mi contribución correspondiente a 2018 titulada: “Energía: 2018, Transición Energética Fase II”.

⁴ Directiva (UE) 2018/410, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, así como la Decisión (UE) 2015/1814

⁵ Reglamento (UE) 2018/842

⁶ Reglamento (UE) 2018/841

Comisión Europea. Se trata del *Pacto Verde Europeo*⁷, que establece una hoja de ruta con acciones que pretenden dos ambiciosos objetivos: por una parte, impulsar un uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular y por otra parte, restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación. Como es natural, el marco jurídico de la Transición Energética aparece como uno de los ámbitos a revisar en esa hoja de ruta –ya sí se fija el objetivo de descarbonización para 2050 y se anuncia la aceleración de los objetivos de renovables, de eficiencia energética y de emisiones para 2030-.

En la Hoja de Ruta para el Pacto Verde se presentan como ámbitos de acción los siguientes: *Energía limpia* -Oportunidades para fuentes de energía alternativas más limpias-; *Industria sostenible* - ciclos de producción más sostenibles y respetuosos con el medio ambiente-; *Construir y renovar* -un sector de la construcción más limpio-; *Movilidad sostenible* -medios de transporte más sostenibles-; *Biodiversidad* -medidas para proteger nuestro frágil ecosistema-; «*De la granja a la mesa*» -una cadena alimentaria más sostenible-; *Eliminar la contaminación* -Medidas para reducir la contaminación de manera rápida y eficiente-.

El pacto se ha recibido con cierta frialdad por parte de los “actores ambientales” más significados de la sociedad europea. No se quiere aquí valorar si la “falta de ambición” que se le imputa, en particular por el ritmo de progresión hacia una economía descarbonizada, hubiera sido fácilmente neutralizado. Pero sí se quiere recordar dos cuestiones que no son nuevas.

En primer lugar, y como se acaba de exponer, que la Unión Europea cuenta ya con un significativo marco jurídico adecuado al objetivo estratégico general expresado en el documento *Un planeta limpio para todos*, y al objetivo particular de una economía descarbonizada para 2050. Cuestión distinta es el ritmo que se le imprima a ese proceso.

En segundo lugar, hay un fleco persistente, que aflora una y otra vez, que impide la culminación de determinadas Políticas Europeas y que es imputable no a la Comisión, sino a los Estados miembros. Se trata de la Fiscalidad, un instrumento de intervención cuya ausencia puede casi tocarse en el llamado *New Green Deal* y que posiblemente explique gran parte del escaso entusiasmo que ha suscitado.

Y es que, para la adopción de normas comunes fiscales, en general y ambientales en particular, los Tratados requieren la unanimidad de los Estados; o lo que es lo mismo, éstas y otras medidas particulares, están excluidas del procedimiento legislativo ordinario en el que el Consejo y el Parlamento Europeo son colegisladores y la voluntad de los Estados se conforma en base a

⁷ COM(2019) 640, de 11 de diciembre de 2019.

reglas de mayoría, no de unanimidad. En otras palabras, los Estados retienen la potestad normativa en materia fiscal, asegurándose su voto positivo por la regla de la unanimidad e impidiendo que las instituciones europeas puedan adoptar medidas normativas en este ámbito.

Es claro que la fiscalidad representa un atributo tradicional de la soberanía de los Estados cuyo ejercicio no han querido ceder a las instituciones europeas. Sin embargo, y con las actuales estrategias en curso –tanto la definida en *Un planeta limpio para todos*, como la expresada en *Unión de la Energía y la Acción para el Clima*– procede plantearse si éstas pueden llegar a implantarse exitosamente si el “poder público europeo” ha de prescindir de uno de los instrumentos de intervención más eficaces en las estrategias políticas, el instrumental fiscal.

Si la fiscalidad es una herramienta central para las políticas pública en general, esa centralidad se multiplica cuando consideramos los objetivos ambientales, climáticos y energéticos en particular.

De acuerdo con el Informe 2019⁸ sobre *Precios y Costes de la Energía en Europa*, los impuestos suponen en total el 40% del precio final de la electricidad para los hogares en Europa, una fiscalidad que refleja los modelos fiscales estatales basados mucho más en el criterio recaudatorio que el principio ambiental de quien contamina paga. De esta forma, las actuales políticas fiscales no integran el impacto del consumo de combustible y electricidad en la consecución de los objetivos de la Unión Europea en los ámbitos de la energía y el clima, ni en el de la salud y el medio ambiente, ni tienen reflejo criterios más recientes y específicos para establecer la base imponible como la huella de carbono o la huella hídrica.

La Comisión viene siendo partidaria de integrar la fiscalidad ambiental en sus políticas ambientales y de la energía, y de aplicar un impuesto sobre los combustibles fósiles en consonancia con las emisiones de carbono asociadas a su uso. Es también partidaria de basar la fiscalidad de los combustibles con arreglo a su contenido energético sustituyendo el criterio actual que depende del volumen consumido, lo que discrimina a los combustibles renovables en favor de los combustibles convencionales y es incoherente con una política energética dirigida al cambio de combustibles y al fomento de las renovables y las energías limpias. Es de resaltar el análisis específico de esta problemática, y las propuestas de solución, que se contienen en su reciente Comunicación *Una toma de decisiones más eficiente y democrática en la política energética y climática* de la UE⁹. De dicho texto son destacables los siguientes ranamientos:

⁸ COM(2019) 1, de 1 de enero de 2019.

⁹ COM 2019/177, de 9 de abril de 2019

El actual régimen de imposición de la energía¹⁰, se basa en el artículo 113 del TFUE, que prevé un procedimiento legislativo especial con unanimidad en el Consejo. Este régimen no está adaptado a las metas energéticas y climáticas de la Unión. El régimen de imposición no es coherente con las políticas y los objetivos en los ámbitos de la energía y el clima. A este respecto, la Comisión ha propuesto en distintas ocasiones que se aplique un impuesto sobre los combustibles fósiles en consonancia con las emisiones de carbono asociadas a su uso. Los Estados miembros no pudieron llegar a un acuerdo unánime sobre estas propuestas. El reciente llamamiento de algunos Estados miembros para utilizar ajustes fiscales del carbono en las fronteras también requeriría unanimidad. (...).

El actual régimen europeo de imposición de la energía ha permanecido invariable desde 2003 y está obsoleto. No aporta prácticamente nada a la consecución de objetivos clave como la diversificación de las fuentes de energía y los vectores energéticos o la mejora de la eficiencia energética de la producción y el consumo, puesto que los impuestos no se basan en el contenido energético, sino en el volumen/peso de los productos energéticos consumidos. (...)

La fiscalidad de los combustibles con arreglo al volumen en vez de con arreglo a su contenido energético supone una discriminación de los combustibles renovables en favor de los combustibles convencionales, especialmente el gasóleo, y, por tanto, está en contradicción con una política energética dirigida al cambio de combustibles y al fomento de fuentes de energía renovables y otras fuentes de energía limpia. Tampoco contribuye a reequilibrar la oferta y la demanda de gasóleo en el mercado europeo de los combustibles. (...)

Los impuestos sobre la energía se han de diseñar de forma que ofrezcan, en particular, incentivos adecuados para reducir las emisiones a lo largo del tiempo y mejorar el uso eficiente de los recursos, incluido mediante unos tipos impositivos coherentes desde el punto de vista medioambiental entre los diversos combustibles y vectores energéticos. También pueden dirigir determinados comportamientos de forma que se satisfagan unas necesidades y se alcancen unos objetivos sociales más amplios en relación con la transición hacia una energía limpia y el cambio climático.

Paralelamente a la incentivación del uso de fuentes de energía limpia, el régimen fiscal también debe reflejar mejor la totalidad de los costes externos de bienes y servicios, en particular mediante la aplicación coherente del principio «quien contamina paga». Este objetivo todavía no se ha alcanzado. En particular, el informe de precios y costes de la energía de 2018¹¹ puso de manifiesto que siguen existiendo subvenciones a los combustibles fósiles, especialmente en forma de reducciones o exenciones

¹⁰ Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. Esta Directiva establece una armonización mínima referida a los impuestos indirectos –a excepción del IVA– de estos productos y servicios.

¹¹ [Véase.](#)

fiscales, a pesar del objetivo establecido en la Estrategia de la Unión de la Energía de eliminar progresivamente las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. Una forma de abordar este objetivo podría ser el uso de un impuesto sobre el carbono, que cambiaría las estructuras de consumo y producción, haciendo que consumieran menos energía y menos carbono, con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y los ahorros energéticos generales consiguientes. También incentivaría las inversiones en mejoras de la eficiencia y en tecnologías con bajas emisiones.

La fiscalidad de la energía reflejaría así tanto la contribución al crecimiento sostenible y al posible desarrollo de las tecnologías limpias como los daños externos de cada combustible y sus usos. En este sentido, los impuestos sobre la energía se utilizarían para facilitar una situación del mercado en la que las soluciones menos gravadas fueran las que, además, reducen la contaminación y nuestra huella ecológica. Un aspecto clave es asegurar la coherencia del régimen actual de los combustibles para el transporte y para la calefacción.

En 2011 la Comisión planteó una propuesta normativa¹² que introducía un componente de CO₂ en el régimen de la fiscalidad de la energía aplicable a sectores no cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, estableciéndose así una señal del precio del carbono coherente y para toda la economía de la UE. Debido a que no se alcanzó la unanimidad de los Estados requerida para las medidas fiscales, la UE decidió retirar su propuesta en 2015.

Para acabar con esta situación, y consentir que la Comisión tenga los poderes necesarios para “acabar de hacer el trabajo” –en este contexto, para completar una Política de Clima y Energía coherente con sus estrategias a largo plazo- no hace falta accionar los solemnes y pesados mecanismos de reforma de los Tratados; en éstos, y para estas cuestiones aun sujetas a unanimidad, se prevé una “pasarela” por la que, en el marco del Consejo –eso sí, por unanimidad- se puede sujetar en el futuro al procedimiento legislativo ordinario la adopción de decisiones.

Los Tratados prevén la posibilidad, mediante las disposiciones generales del artículo 48, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y a través de disposiciones específicas del TFUE, de desbloquear los ámbitos políticos sujetos al requisito de unanimidad y pasar a un régimen de votación por mayoría cualificada. Esta posibilidad se conoce como «cláusulas pasarela» y permite pasar de la votación por unanimidad a la votación por mayoría cualificada.

En el título del TFUE relativo al medio ambiente se introdujo una cláusula pasarela específica¹³ que otorga al Consejo competencia para

¹² COM(2011) 169, Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/96, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.

¹³ Artículo 192, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

decidir que las medidas medioambientales de carácter fiscal puedan adoptarse con arreglo a un procedimiento legislativo ordinario con votación por mayoría cualificada. Para poder ejercer esta competencia, el Consejo debe llegar a un acuerdo unánime sobre la base de la propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

La cláusula pasarela establecida en el título del TFUE relativo al medio ambiente podría aplicarse a las medidas de fiscalidad de la energía de carácter principalmente medioambiental. Esto podría estar justificado en relación con las medidas de fiscalidad medioambiental cuyo objetivo sea la reducción de las emisiones de CO₂ y otras emisiones contaminantes o la mejora de la eficiencia energética, que son prioridades clave de la estrategia de la Unión de la Energía de la UE y el Acuerdo de París. Puesto que la producción y el uso de la energía son responsables de más de tres cuartas partes de las emisiones de CO₂, los impuestos medioambientales de las emisiones de CO₂ solo podrán alcanzar su objetivo si la producción y el uso de la energía están cubiertos por estas medidas fiscales. Por tanto, las medidas de fiscalidad de la energía impuestas al CO₂ deben beneficiarse de la cláusula pasarela establecida en el título del TFUE relativo al medio ambiente. (...)

La Comisión concluye su Comunicación instando a los dirigentes de la UE:

A que, en consonancia con el anterior llamamiento¹⁴, tomen una rápida decisión sobre el uso de la cláusula pasarela general (artículo 48, apartado 7, del TUE) a fin de pasar al procedimiento legislativo ordinario y a la votación por mayoría cualificada. Se invita al Consejo Europeo a que notifique a los Parlamentos nacionales su iniciativa y solicite la aprobación del Parlamento Europeo. Además, la cláusula pasarela específica del artículo 192, apartado 2, del TFUE ofrece una vía obvia para pasar al procedimiento legislativo ordinario en asuntos fiscales del sector del medio ambiente.

PD. ¿Entre todos lo mataron y él sólo se murió?

3. LA JURISPRUDENCIA DE LA UNIÓN DE LA ENERGÍA Y EL CLIMA

3.1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA QUINTA) DE 20 DE JUNIO DE 2019, ASUNTO C-682/17, EXXONMOBIL

En esta resolución el TJUE, el TJUE considera la eventual aplicación del concepto general “generador de electricidad” a la instalación específica que

¹⁴ COM(2019) 8 final, de 15 de enero de 2019, Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE.

motiva el contencioso. Al margen de argumentos muy casuísticos, para concretar dicho concepto el Tribunal recuerda los objetivos que persigue la norma general que regula el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero –Directiva 2003/87-, así como sus instrumentos normativos; resulta interesante reseñar algunos de sus pronunciamientos a modo de doctrina general de interpretación de este complejo marco jurídico.

- El objeto de la Directiva 2003/87 es el establecimiento de un régimen para el comercio de derechos de emisión que persigue la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y cuyo objetivo último es la protección del medio ambiente¹⁵ (apdo. 62)
- Este régimen se basa en una lógica económica que estimula a cualquiera de sus participantes a emitir una cantidad de gases de efecto invernadero inferior a los derechos de emisión que inicialmente le fueron asignados, con el fin de transmitir el excedente a otro participante que haya producido una cantidad de emisiones superior a los derechos de emisión asignados¹⁶ (apdo. 63)

Sobre la asignación de tales derechos, la Directiva opta con carácter general por el método de subasta (apdo. 66), lo que no obsta a que se haya establecido un régimen transitorio distinto para determinados operadores que, final y gradualmente, deberán sujetarse a esta regla general. Sobre el particular, dice la Sentencia:

A tal fin, el artículo 10 bis de la Directiva 2003/87 ha instaurado un régimen transitorio que, para evitar la pérdida de competitividad de las empresas como consecuencia del establecimiento de un régimen para el comercio de derechos de emisión¹⁷ (apdo. 65).

¹⁵ Véanse, en particular, las sentencias de 8 de marzo de 2017, ArcelorMittal Rodange y Schifflange, C 321/15, EU:C:2017:179, apartado 24; de 22 de febrero de 2018, INEOS Köln, C 572/16, EU:C:2018:100, apartado 26, y de 28 de febrero de 2018, Trinseo Deutschland, C 577/16, EU:C:2018:127, apartado 3).

¹⁶ Véanse, en particular, las sentencias de 8 de marzo de 2017, ArcelorMittal Rodange y Schifflange, C 321/15, EU:C:2017:179, apartado 22; de 22 de febrero de 2018, INEOS Köln, C 572/16, EU:C:2018:100, apartado 27, y de 28 de febrero de 2018, Trinseo Deutschland, C 577/16, EU:C:2018:127, apartado 40.

¹⁷ Véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 26 de febrero de 2015, ŠKO-Energo, C 43/14, EU:C:2015:120, apartado 28, y de 12 de abril de 2018, PPC Power, C 302/17, EU:C:2018:245, apartado 20), prevé que se asignen gratuitamente a las instalaciones pertenecientes a determinados sectores de actividad derechos de emisión,

Este régimen transitorio consiste en la asignación gratuita de derechos, que sólo es accesible para determinadas categorías de empresas y de la que están expresamente excluidos los “generadores de electricidad” a menos que cumplan determinados requisitos (apdo. 67).

Lo que motiva el planteamiento de esta cuestión prejudicial es la interpretación de la Directiva para determinar si las instalaciones con determinadas características, que producen electricidad destinada fundamentalmente a satisfacer sus necesidades propias deben de ser consideradas “generador de electricidad”, de lo que derivará su eventual derecho a la asignación gratuita de derechos de emisión.

3.2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 7 DE NOVIEMBRE DE 2019, ASUNTOS ACUMULADOS C-105/18 A C-113/18, UNESA Y OTROS

Esta Sentencia, que responde a una cuestión prejudicial planteada por nuestro Tribunal Supremo, resulta de particular interés pues se superponen aquí dos marcos jurídicos diferentes que deben de interpretarse de forma conjunta, el de la energía y el del agua, al estar referida al canon que grava a los generadores de energía hidroeléctrica aplicable únicamente en cuencas intercomunitarias.

En la base de esta resolución se encuentra la Ley 15/2012 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética –denominada por el Tribunal “Ley fiscal de la energía”-, que pretende la “internalización de los costes ambientales derivados de la producción de energía eléctrica”. La ley introduce nuevas figuras impositivas, entre ellas el “canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica”, modificando la Ley de Aguas –“régimen económico-financiero de utilización del dominio público hidráulico”- y consecuentemente el Real Decreto 198/2015 que desarrolla en este punto la Ley y que resulta ser la norma impugnada ante el Tribunal Supremo.

Básicamente, el Tribunal Supremo albergaba dudas sobre la compatibilidad del nuevo régimen con varios preceptos del ordenamiento de la Unión, y en particular:

cuya cantidad, a tenor del apartado 11 de esta disposición, se reduce gradualmente a lo largo del período 2013 2020, con el objetivo de lograr su total supresión en 2027 (sentencias de 8 de septiembre de 2016, E.ON Kraftwerke, C 461/15, EU:C:2016:648, apartado 24; de 26 de octubre de 2016, Yara Suomi y otros, C 506/14, EU:C:2016:799, apartado 46; de 22 de febrero de 2018, INEOS Köln, C 572/16, EU:C:2018:100, apartado 29, y de 28 de febrero de 2018, Trinseo Deutschland, C 577/16, EU:C:2018:127, apartado 67.

- en primer lugar, con el principio de que quien contamina paga, consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, en relación con la Directiva 2000/60;
- en segundo lugar, con el principio de no discriminación consagrado en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/72, y,
- en tercer lugar, con el Derecho de la competencia, y pregunta a este respecto si dicho canon puede considerarse una ayuda de Estado a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

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

Entre otras consideraciones, el Tribunal recuerda que “la Directiva 2000/60 es una directiva marco adoptada con fundamento en el artículo 175 CE, apartado 1 (actualmente artículo 192 TFUE). La Directiva establece principios comunes y un marco global de acción para la protección de las aguas y garantiza la coordinación, integración y, a más largo plazo, el desarrollo de los principios generales y de las estructuras que permiten la protección y una utilización ecológicamente viable del agua en la Unión Europea. Esos principios y ese marco deben ser desarrollados con posterioridad por los Estados miembros mediante la adopción de medidas específicas¹⁸ (apdo. 37), para lo que cuentan con un amplio instrumental y ámbito de discrecionalidad; en este sentido, considera el Tribunal:

- Resulta de las disposiciones de la Directiva que las medidas relativas a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el uso de las aguas constituyen uno de los instrumentos de que disponen los Estados miembros para la gestión cualitativa del agua destinada a un uso racional del recurso (apdo. 42),

¹⁸ Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Alemania, C 525/12,

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

Mediante la segunda cuestión prejudicial se suscita la compatibilidad de la medida contestada con el principio de no discriminación establecido por la Directiva 2009/72, sobre normas comunes del mercado de la electricidad, y ello en tanto el canon cuestionado recae exclusivamente sobre los generadores de energía hidroeléctrica que operan en cuencas situadas en el territorio de más de una comunidad autónoma. Sobre el particular, el Tribunal recuerda, en primer lugar, que “las situaciones que son objeto de los litigios principales son puramente internas por carecer de cualquier elemento transfronterizo” (apdo. 50). Y, en segundo lugar, que la Directiva 2009/72 “no constituye una medida relativa a la aproximación de las disposiciones fiscales de los Estados miembros, debe considerarse que el principio de no discriminación establecido en su artículo 3, apartado 1, no se aplica a un canon como el canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica controvertido en los litigios principales” (apdo. 53).

Por último, mediante la tercera cuestión prejudicial se suscita la eventual naturaleza, sensu contrario, del controvertido canon de ayuda de Estado sujeta al régimen de prohibición y eventuales autorizaciones del artículo 107 TFUE: y ello en tanto el canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica no recae, por una parte, sobre los productores de energía hidroeléctrica que operan en cuencas hidrográficas situadas en el territorio de una única comunidad autónoma; en segundo lugar, sobre los productores de energía eléctrica procedente de fuentes diferentes de la hidráulica y, en tercer término, cuando tienen lugar otros usos que suponen un consumo de agua.

Para resolver esta cuestión el Tribunal recuerda su reiterada jurisprudencia sobre los requisitos para calificar una medida nacional como “ayuda de Estado” a efectos del artículo 107 TFUE, que:

exige que concurran todos los requisitos siguientes. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales. En segundo lugar, tal intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. En tercer lugar, debe conferir una

ventaja selectiva a su beneficiario. En cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia¹⁹ (apdo. 58).

En particular sobre el requisito de tratarse de una ventaja selectiva, recuerda el Tribunal también su propia jurisprudencia anterior:

Según reiterada jurisprudencia, la apreciación del carácter selectivo de la ventaja que una medida nacional concede a los beneficiarios requiere determinar si, en el marco de un régimen jurídico concreto, la medida nacional en cuestión puede favorecer a «determinadas empresas o producciones» en relación con otras que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el referido régimen, y que por lo tanto reciben un trato diferenciado que, en esencia, puede calificarse de «discriminatorio»²⁰ (apdo. 60)

En ese asunto, considera el Tribunal que no cabe descartar que el canon controvertido “pueda favorecer, en la práctica, a «determinadas empresas o producciones» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, aliviando sus cargas respecto de aquellas que están sujetas al canon²¹ (apdo. 64).

A partir de éstas, y otras, consideraciones, concluye el Tribunal que

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

¹⁹ Véase, en particular, la sentencia de 29 de julio de 2019, Azienda Napoletana Mobilità, C 659/17, EU:C:2019:633, apartado 20

²⁰ Sentencia de 26 de abril de 2018, ANGED, C 233/16, EU:C:2018:280, apartado 38

²¹ Véase, en este sentido, sentencia de 26 de abril de 2018, ANGED, C 233/16, EU:C:2018:280, apartados 47 y 48

Suelo: novedades legislativas autonómicas y jurisprudencia

AITANA DE LA VARGA PASTOR

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN; 2. LA PROTECCIÓN DEL SUELO EN EL ÁMBITO DE LOS RESIDUOS Y LOS SUELOS CONTAMINADOS. NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. 2.1. La legislación foral Navarra, una regulación tímida y selectiva aunque efectiva; 2.2. La ley balear, una regulación amplia y reiterativa; 2.3. El Decreto vasco de calidad del suelo. Una regulación diferente con novedades; 3. JURISPRUDENCIA; 4. REFLEXIONES FINALES.

RESUMEN: Durante este periodo se han producido varias novedades legislativas autonómicas en materia de protección del suelo, concretamente en relación con la calidad del suelo respecto a las concentraciones de sustancias químicas y metales provocados por la actividad antrópica. Navarra e Islas Baleares han desarrollado legislativamente la LRSC y haciendo uso de la competencia de dictar normas adicionales de protección han incorporado nuevas categorías de suelo: los suelos alterados y los suelos degradados, entre otros. Asimismo, País Vasco ha desarrollado reglamentariamente la ley 4/2015 para la prevención y corrección de la contaminación del suelo. En este trabajo analizamos estas tres normas y comentamos, finalmente, dos sentencias destacables de 2019 sobre suelos contaminados.

ABSTRACT: During this period there have been several autonomous legislative developments in the field of soil protection, specifically in relation to the quality of the soil with respect to the concentrations of chemical substances and metals caused by anthropogenic activity. Navarra and the Balearic

Islands have legislatively developed the Waste and Contaminated soils Act and, using the power to issue additional protection norms, have incorporated new soil categories: altered soils and degraded soils, among others. Likewise, the Basque Country has developed the Law 4/2015 for the prevention and correction of soil contamination. In this work we analyze these three legislations and finally comment on two outstanding 2019 judgments on contaminated soils.

PALABRAS CLAVE: Suelos contaminados. Suelos alterados. Suelos degradados. Calidad del suelo.

KEYWORDS: Polluted soil. Altered soil. Disrupted soil. Soil quality.

1. INTRODUCCIÓN

El suelo es un recurso natural que requiere de protección. Sin embargo, la protección jurídica del suelo se afronta en el estado español de forma sectorial. No existe una norma jurídica que proteja el suelo como tal en toda su amplitud, sino que el ordenamiento jurídico tan solo lo protege en ciertos ámbitos y teniendo en cuenta los riesgos y amenazas a los que está sometido. Existen normas que protegen el suelo de forma expresa y directa y otras que lo protegen de forma indirecta. Cuestiones como la pérdida de materia orgánica, la contaminación por nitratos o el sellado del suelo se abordan desde el ámbito de la agricultura, las aguas o el urbanismo, respectivamente. El suelo se ve protegido por normativa general como la relativa a la intervención administrativa ambiental, la responsabilidad ambiental y la evaluación ambiental, entre otras. Incluso la legislación sobre cambio climático tiene sus repercusiones en la protección del suelo. El ámbito más desarrollado es el de la contaminación del suelo por sustancias químicas producidas por la actividad antrópica. En este tiempo, a pesar de que la normativa estatal básica sigue igual, sin ningún cambio, ni en la ley (LRSC) ni en el reglamento que la desarrolla (RD 9/2005) sí que se han promulgado nuevas leyes autonómicas en Navarra y en las Illes Balears. Además la ley vasca 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo ha sido objeto de desarrollo por reglamento.

Es oportuno apuntar que la ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático, cuando regula las políticas sectoriales y se refiere a los residuos prevé que se promulgue una ley de uso eficiente de los recursos y prevención de los residuos. Esta ley aún no se ha aprobado pero sí que existe

un borrador. Este texto también regula cuestiones relativas a los suelos contaminados. Sin embargo, hasta que no sea un texto vigente no consideramos oportuno abordarlo.

Por último, haremos referencia a varias sentencias que han tratado la cuestión de los suelos contaminados.

2. LA PROTECCIÓN DEL SUELO EN EL ÁMBITO DE LOS RESIDUOS Y LOS SUELOS CONTAMINADOS. NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

La ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC) permanece vigente, con el mismo texto que comentamos en el número del OPAM 2018. Sin embargo, este texto legislativo deberá ser revisado y actualizado incorporando la Directiva 851/2018/UE que ha modificado la Directiva marco de residuos. No obstante, dicha modificación, a priori, no afecta al título dedicado a los suelos contaminados, por lo que el régimen básico estatal en materia de suelos contaminados seguirá siendo el mismo.

En el estado español son varias las CCAA que tienen aprobada legislación que afecta a la protección del suelo en términos de contaminación. En la edición del OPAM 2018 pudimos acercarnos a la protección del suelo en su conjunto y a la regulación de los suelos contaminados en la normativa básica estatal y en la normativa autonómica de Catalunya y del País Vasco de forma detallada. En esta ocasión es preciso adentrarnos en el régimen jurídico de los suelos establecido por la Ley Foral, 14/2018, de Navarra de Residuos y Fiscalidad y por la Ley 8/2019, de 19 de febrero, balear de residuos y suelos contaminados, ya que aportan novedades respecto a la normativa básica, así como al Decreto 209/2019, de 26 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo.

2.1. LA LEGISLACIÓN FORAL NAVARRA, UNA REGULACIÓN TÍMIDA Y SELECTIVA AUNQUE EFECTIVA

La Ley 14/2018 Foral Navarra de Residuos y Fiscalidad dedica el Título VIII, que consta de cinco artículos (del art. 53 al 57), a lo que llama "suelos contaminados y alterados". Como se desprende de este enunciado incorpora una nueva categoría de suelo, que llama suelo "alterado", igual que otras CCAA – Catalunya, País Vasco y Baleares, aunque esta última le otorga otro nombre, el de degradado. Este título incluye en esta norma, de forma expresa, los antiguos vertederos y aprovecha para concretar los procedimientos de declaración de suelo contaminado - a los que se refiere como procedimientos de calidad del suelo-, regular los inventarios de suelos contaminados e incorporar los valores relativos a los metales pesados del suelo.

Como ya avanzamos esta ley no es la primera que se refiere a los suelos alterados, ya que como vimos en el OPAM 2018, ya lo había incorporado previamente tanto País Vasco como Catalunya. Para la ley foral navarra un suelo alterado es aquel que “supera los niveles genéricos de referencia establecidos o calculados y el riesgo es aceptable para el uso previsto del mismo” (art. 53). Aunque se trata de una definición poco detallada se desprende que lo que distingue a este suelo del suelo contaminado es precisamente la aceptabilidad del riesgo. Recordemos que para tratarse de un suelo contaminado dicho riesgo debe ser inaceptable. Incorpora así, una nueva categoría de suelo entre el descontaminado y el contaminado, que llama alterado, que consiste en aquel suelo cuya concentración de los componentes que en él se encuentren superen los niveles genéricos de referencia (NGR) pero, sin embargo, el riesgo no llegue a ser inaceptable. Aunque dicha definición, desde nuestro punto de vista, es excesivamente simple y genérica - a diferencia de la catalana y la vasca - entendemos que se refiere a las concentraciones de las sustancias químicas que se encuentren en ese suelo, en los términos que establece la ley básica estatal, a la hora de definir el suelo contaminado. Asimismo, entendemos también que los NGR serán los que establece el RD 9/2005, aunque no se remita a ellos de forma expresa.

En definitiva, la ley foral navarra - amparada en las normas adicionales de protección, ya que la legislación estatal básica solo reconoce la categoría de suelo contaminado - regula esta categoría de suelo *ex novo*, que comporta anticipar la actuación frente a aquellos suelos en los que de la evaluación de riesgos no se confirma la existencia de un riesgo inaceptable para la salud, ya que sino serían catalogados como suelos contaminados, sino que el riesgo es catalogado como aceptable, aunque se hayan superado los llamados niveles genéricos de referencia, conocidos como NGR – motivo por el cual son sometidos a evaluación de riesgos.

En segundo lugar, la ley foral navarra regula los “metales pesados y otros elementos traza” y se remite al anexo III de la propia Ley Foral (art. 57) que establece estos NGR para la salud humana. Del mismo modo que el Real Decreto estatal distingue los elementos, los usos del suelo y el VR 90. En este caso se trata de elementos que la ley estatal no contempla pero que el mismo texto básico remite a las CCAA para que sean estas las que regulen los metales pesados que deben tenerse en cuenta, a los que llama contaminantes orgánicos (anexo VII, 3)- ¹. Por lo que, la legislación autonómica está obediendo el mandato estatal y desarrollando legislativamente este extremo. Sorprende, por ello, en esta legislación foral navarra que tan solo se fijen los valores para su

¹ Para Navarra estos metales pesados son: antimonio, arsénio, bario, berilio, cadmio, cobalto, cobre, cromo, estaño, manganeso, mercurio, moribdeno, níquel, plata, plomo, selenio, tanio (no se establecen valores), vanadio y zinc.

afectación en la salud humana y no para los ecosistemas, a diferencia de otras leyes autonómicas, como la catalana que contempla los mismos componentes haciendo referencia también a cuestiones de afectación a los ecosistemas. Por otra parte, omite cualquier referencia a los residuos no acuosos, mientras que el resto de normas autonómicas comentadas sí que lo han incluido.

En tercer lugar, en cuanto a los procedimientos administrativos la ley foral navarra remite a una orden foral del titular del departamento competente en materia de medio ambiente para que establezca varios extremos (art. 54): a) Los procedimientos para la declaración en materia de calidad del suelo, que puede ser: contaminado, alterado, o no contaminado, no alterado; b) Las obligaciones de las personas físicas o jurídicas poseedoras y propietarias de suelos; c) El alcance de las medidas de recuperación de la calidad del suelo y los responsables de su ejecución; d) El procedimiento de acreditación de la recuperación de suelos. Sin embargo, a día de hoy esta orden no existe, por lo que, mientras sea así será necesario registrarse por la normativa básica de residuos y suelos contaminados, esto es la LRSC y el RD 9/2015, en aquellas cuestiones que esté regulado, como son los extremos b) y c) y por la ley 39/2015, en relación con las cuestiones relativas a los procedimientos administrativos, en aquello que no contemple la ley básica estatal.

En cuarto lugar, la ley foral navarra prevé los distintos listados e inventarios que tendrá disponibles para consulta pública en la página web del Gobierno de Navarra en relación con la calidad del suelo: el listado de actividades potencialmente contaminantes; el inventario de suelos en los que existe o ha existido alguna actividad potencialmente contaminante; el inventario de suelos alterados y, por último, el inventario de suelos contaminados. Sin embargo, parece que aún no están activos.

Recordemos que no todas las normas autonómicas han decidido regular este aspecto, Catalunya, lo ignora. Sin embargo, tanto esta como la ley balear sí que les da especial protagonismo y desarrolla cómo deben ser. Por su parte el País Vasco creó el llamado Registro administrativo de calidad del suelo y ha sido desarrollado por el Decreto que comentaremos más adelante. Por lo tanto, como veremos, cada autonomía ha adoptado el formato que más le ha convenido.

En quinto lugar, la ley foral navarra, opta por incorporar un artículo específico relativo a los antiguos vertederos de residuos (art. 56). *A priori* los vertederos se rigen por una normativa distinta a la de residuos y suelos contaminados específica pero, es cierto, que estos tienen una elevada repercusión en la calidad del suelo y otras CCAA también han abordado esta cuestión. Catalunya reguló en 1993 lo que llamó espacios degradados refiriéndose a los vertidos incontrolados y el País Vasco también incorporó en

su normativa cuestiones relativas a los emplazamientos donde se hubiera desarrollado una actividad de deposición de residuos, por ejemplo, regulando limitaciones para el uso de vivienda de dichos suelos, entre otros. En esta ocasión la norma se refiere a un tipo de vertedero muy concreto, "los vertederos cuya actividad finalizó con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, y que no disponían de autorización ambiental", por lo tanto los vertederos incontrolados e ilegales. Establece que quedan sometidos a efectos de la ley foral "al régimen general aplicable a los suelos que soportan o han soportado actividades potencialmente contaminantes del suelo, incluidas las consecuencias derivadas de la situación ambiental de los mismos." Esto comporta que deberán presentar el correspondiente Informe Preliminar de Situación, entre otras cuestiones.

A continuación, prescribe una prohibición para estos suelos, la de uso de vivienda y otros usos equiparables a uso urbano, en la línea que prevé la legislación vasca: "en ningún caso se declarará apto para el uso de vivienda o de otros usos equiparables a uso urbano, a efectos de esta ley foral, un emplazamiento en el que exista un antiguo depósito incontrolado de residuos o un vertedero que contengan residuos peligrosos o residuos que, como los domésticos, puedan generar gases o dar lugar a problemas geotécnicos." La medida parece muy coherente y un reflejo de los principios de precaución y prevención, que copia, en cierta medida, lo que prevé la normativa vasca. Sin embargo, suscita dos dudas. En primer lugar, ¿se refiere a cualquier tipo de vertedero, más allá de los indicados en el apartado primero o se está refiriendo a estos mismos, aunque con otra nomenclatura, como es antiguo depósito incontrolado de residuos o vertedero? En segundo lugar, ¿qué sucede en aquellos supuestos en los que del análisis del suelo se desprenda que estamos ante un suelo no contaminado o no alterado o que se haya sometido a un proceso de descontaminación? Más allá de estas dudas reitero que considero que se trata de una buena medida preventiva para evitar casos como el conocido como Erin Brockovich, entre otros, y son un reflejo de la aplicación del principio de precaución, en todo caso.

Esta cuestión hace pensar en la necesidad de que, sin lugar a dudas, los vertederos que consisten en la eliminación del residuo, entendida esta como el depósito de los residuos en un lugar, en principio estanco, donde se almacenan, sin más gestión que el control de tenerlos aislados, deban tender a desaparecer. Se sitúan en el último peldaño de la jerarquía de residuos y provocan graves perjuicios al medio ambiente. Los más problemáticos son aquellos vertederos y depósitos incontrolados que han existido durante mucho tiempo y que han provocado de forma inevitable contaminaciones en el suelo y en las aguas subterráneas, así como emisiones a la atmósfera, entre otras, aunque no son los únicos peligrosos. Los vertederos, en términos generales, son una bomba de

relojería, como por desgracia se ha podido comprobar recientemente en Zaldibar, en Euskadi, en el desastre que se ha producido en el vertedero emplazado en dicha localidad, en el que han cedido los taludes y los residuos peligroso y especiales que estaban ahí depositados se han esparcido tanto por la atmósfera, como por el suelo y por el agua, generando un riesgo grave para la salud de las personas y los ecosistemas.

Por último, la ley foral navarra se remite a la LRSC en lo que respecta al concepto de suelo contaminado, los sujetos responsables, la declaración de suelo contaminado y sus efectos (art. 53) y no desarrolla ninguna otra cuestión, más allá de las comentadas anteriormente. Contrasta con esta técnica la ley balear que, como veremos a continuación, desarrolla más ampliamente el régimen jurídico de los suelos contaminados.

2.2. LA LEY BALEAR, UNA REGULACIÓN AMPLIA Y REITERATIVA

La Ley balear dedica su título VII a lo que llama suelos contaminados y degradados, con un total de once artículos que divide del siguiente modo: el capítulo I "disposiciones generales" (arts. 57 a 62), regula las competencias en materia de suelos degradados y contaminados, el inventario de suelos degradados y contaminados, los niveles genéricos de referencia para metales pesados en las Illes Balears, los sujetos obligados y el establecimiento de fianzas y el inicio del procedimiento de declaración de suelos contaminados y degradados. El capítulo II "recuperación voluntaria" dedica un artículo (art. 62), con seis apartados, a esta cuestión. El capítulo tercero III con un título curioso "recuperación obligatoria de suelos contaminados" (arts. 63 a 65) regula la declaración de suelos contaminados, los efectos de la declaración de suelo contaminado y la desclasificación de un suelo contaminado. El capítulo IV (arts. 66 a 68) comprende la declaración de suelo degradado, los efectos de la declaración de suelo degradado, y la desclasificación de un suelo degradado.

Encontramos en común con la ley foral navarra varias cuestiones: en primer lugar, la configuración de una nueva categoría de suelo, en este caso apodado como "degradado", que concuerda con lo que Navarra y otras CCAA, como Catalunya y País Vasco han vaticinado como "alterado". En segundo lugar, la regulación de los procedimientos. En tercer lugar, la referencia expresa y la regulación de los inventarios. Y, en cuarto lugar, la incorporación de un nuevo listado de componentes, de metales pesados. La ley balear opta además por desarrollar otras cuestiones que apunta la ley básica estatal, como es la recuperación voluntaria de suelos, y añadir cuestiones que han incorporado otras normativas autonómicas, como es la exigencia de fianzas, así como reiterar, aunque, con otras palabras, cuestiones que ya regula la ley básica estatal.

Veamos en qué consiste esta regulación. Siguiendo el esquema de la ley, la consejería competente en materia de residuos del Gobierno de las Illes Balears y su titular será quien ejerza las competencias en materia de suelos contaminados y degradados que enumera y que no difieren de los que otorga la ley básica estatal añadiendo la “aprobación de los programas de control y seguimiento y de los planes de mejora de los suelos degradados”. Sorprende la afirmación final del artículo 57, “todo ello con el compromiso en relación con la recuperación y la conservación de la calidad biológica y química del suelo”, e invita a preguntarse en qué se materializa dicho compromiso.

En esta ocasión, las Illes Balears, a diferencia de la comunidad foral de Navarra, opta por un solo inventario “de suelos degradados y contaminados” que subdivide en tres secciones distintas: el Registro de procesos de recuperación voluntaria; el Registro de declaraciones de suelos contaminados; y el Registro de declaraciones de suelos degradados. Detalla el contenido de los mismos e indica que debe ser de acceso público y telemático – como también lo hacen el resto de inventarios de otras CCAA y el estatal – y se refiere expresamente a la legislación sobre acceso a la información en materia de medio ambiente. Añade como novedad, la necesidad de generar mapas con el SIG (Sistema de Información Geográfica).

En cuanto a los metales pesados crea un anexo con la relación de contaminantes y niveles genéricos de referencia de metales en suelos para la protección de la salud humana y el medio ambiente en el territorio de las Illes Balears - como todas las CCAA que han regulado últimamente sobre suelos contaminados - ². Cabe anotar que cada comunidad autónoma lo ha regulado de forma distinta, tanto en lo que atañe a los metales a analizar, como a los niveles y los usos, así como el objeto de protección. Por lo tanto, cabrá estar a la legislación de cada CCAA, ya que nos podemos encontrar que en unas CCAA se sea más permisivo o protector que en otras y maneras de medir distintas. Encontramos, por lo tanto, disparidad técnica.

A continuación, queremos destacar la obligación que establece la ley balear de poner en conocimiento de la administración, a la mayor brevedad, cuando se detecte una presunta contaminación del suelo por cualquier motivo y que atribuye a “cualquier persona física o jurídica entidad, pública o privada, causante o no, propietaria o no, de un terreno en el que se detecte dicha presunta contaminación del suelo”. Hacer hincapié en esta obligación de informar parece muy acertado. El decreto vasco también regula expresamente esta necesidad de informar sobre estas cuestiones.

² Illes Balears identifica dieciocho especies metálicas pesadas y considera que once tienen carácter de contaminantes del suelo: As, Ba, Cd, Co, Cr, Cu, Hg, Mo, Ni, Pb y Zn. Apunta que se trata de parámetros indicadores de calidad del suelo utilizados en diferentes países. Para ellas establece el “nivel de fondo” en mg/kg, NrA (mg/kg) y NrB (mg/kg), en este caso, distinguiendo entre uso residencia, uso industrial y uso agrícola.

En relación con los sujetos responsables esta ley realiza distintas aclaraciones que van más allá de la ley básica estatal y que creemos oportuno mencionar. Por un lado, recuerda que “no podrán considerarse en ningún caso exentas de responsabilidad ambiental y del principio de quien contamina paga aquellas personas físicas y jurídicas explotadoras directamente o mediante cesión a terceros de las actividades potencialmente contaminantes del suelo que no tramiten cada uno de los informes obligatorios derivados de esta ley y de la legislación nacional con especial indicación al informe de cese o transmisión de la actividad”. De este modo recuerda que toda persona está vinculada por esta responsabilidad en relación con la calidad del suelo. Por otro lado, apunta que “estas actuaciones, así como las posteriores de descontaminación que correspondan, no se pueden financiar con cargo a gasto público, excepto las que tengan que ser motivo de ejecución subsidiaria”. Sorprende esta afirmación tan drástica ya que la legislación estatal básica sí que permite en determinados casos una financiación pública de la descontaminación de suelos, a través de acuerdos, cuya plusvalía debe revertir posteriormente en la Administración. Además, la ejecución subsidiaria supone que finalmente sea el mismo sujeto obligado a sufragar los costes quien lo acabe soportando. Esta opción contrasta con la regulación vasca que establece determinadas exenciones a sufragar los gastos de descontaminación en supuestos muy concretos que acabará asumiendo la Administración.³ Finalmente, este mismo artículo 60 prevé la posibilidad de exigir la constitución de avales, fianzas u otras garantías suficientes, cuando se considere necesario, con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de restauración que se establezcan en cada caso. Esta exigencia se suma a la que también prevé Catalunya en el mismo sentido.

En cuanto a los procedimientos administrativos entorno a los suelos contaminados o degradados la ley balear incluye todo el proceso con especial concreción. Es oportuno que lo haga ya que la legislación básica estatal nada detalla al respecto, sobre todo en cuanto al inicio del procedimiento. Esto ha dado lugar a interpretaciones variadas, en algún supuesto un tanto peculiares – como la de la legislación gallega, la cual considera iniciado un procedimiento de declaración de suelo contaminado solo cuando se confirma el riesgo inaceptable del suelo, lo que genera cierta sorpresa.⁴

La ley balear detalla los pasos a seguir desde que se presentan los informes preliminares y periódicos de situación, o a partir de otras fuentes que pongan en conocimiento que haya indicios fundamentados de contaminación, hasta la oportuna declaración, y lo realiza con un detalle preciso de cada paso a

³ Nos remitimos al capítulo del OPAM 2018 al respecto, pp. 767 y 768.

⁴ Véase el Decreto 60/2009, de 26 de febrero, sobre suelos potencialmente contaminados y procedimiento para la declaración de suelos contaminados.

seguir indicando quién, y cómo debe llevarse a cabo. Destaca la atribución de la elaboración de análisis de calidad del suelo a una entidad acreditada propuesta por el obligado y bajo supervisión del órgano competente. También detalla qué tiene que reflejarse en ese análisis. Además, indica expresamente que para los contaminantes no previstos en la normativa estatal o balear se deberán usar otras referencias internacionales en esta normativa. Distingue asimismo, de acuerdo con el riesgo resultante de la valoración detallada, dos tramitaciones: la específica para suelos contaminados, en caso de estar ante un riesgo inaceptable; y la específica para suelos degradados, en caso de tratarse de un riesgo aceptable. El artículo no acaba ahí y aprovecha para abordar otro tipo de "contaminaciones".

En primer lugar, regula aquellas que se produzcan en las zonas que llama de "especial vulnerabilidad, valor ambiental u otros" y que tacha de casos excepcionales. Para estos lugares establece que "de manera motivada, se podrán requerir determinadas actuaciones de limpieza incluso para los espacios degradados en que el suelo presente valores de contaminantes superiores a los de fondo, pero inferiores a los niveles de referencia." Es decir, que incluye una tercera categoría de suelo que ha visto alterada su calidad. Se trata de aquél cuya contaminación está incluso por debajo de los NGR, aunque por encima de los valores de fondo. Los suelos que se encuentren en este supuesto darán lugar a exigencias de actuaciones de limpieza. Recordemos que esta tercera clasificación solamente se reserva para unas zonas muy específicas.

En segundo lugar, deja claro que "en cualquier caso, si se acredita la presencia de componentes peligrosos procedentes de la actividad humana, se tiene que iniciar el procedimiento pertinente, en el que el órgano competente podrá ordenar la adopción de las medidas necesarias en caso de riesgo grave para la salud de las personas o el medio ambiente, así como fijar los plazos adecuados para la presentación del proyecto de recuperación correspondiente".

En tercer lugar, se refiere expresamente – del mismo modo que la ley catalana - a los productos libres no acuosos y determina que "constituyen focos activos de contaminación y, por lo tanto, se tienen que extraer en todos los casos, dado que representan una situación no aceptable. Por este motivo, se iniciarán las acciones oportunas con el fin de devolver el medio a su situación original, incluso sin necesidad de requerimiento administrativo, lo cual, en todo caso, tiene que ser comunicado". Se trata pues de limpiar aquellos elementos, al fin y al cabo, sólidos que se encuentren en el terreno en cuestión. Al tratarse de elementos sólidos, en principio no desprenden líquidos que se filtren en el suelo y, por ello será fácil su retirada, y devolver el medio a su situación original, es decir, sin los mencionados elementos.

Por último, añade que “la extracción de fase libre, que necesariamente tendrá que continuar con la limpieza del suelo, alcanzará los valores objetivos fijados por el órgano competente en materia de suelos contaminados del Gobierno de las Illes Balears, en cada caso, con la consulta previa a la administración competente en materia de aguas.”

En relación con el procedimiento administrativo en los casos de recuperación voluntaria del suelo – incorporada por la LRSC a través del artículo 38 - la ley balear detalla el *íter* a seguir, aclarando algunas cuestiones que la ley estatal no aborda y concretando algunas otras. Por un lado, establece que la recuperación voluntaria tendrá lugar “una vez hecha la notificación de inicio del procedimiento”, cuestión que en ningún caso menciona la ley estatal. Además establece un plazo para hacerlo, pero sin embargo no establece expresamente cuál será este plazo sino que lo deja abierto. Por último, en relación con esta cuestión, destaca especialmente que “la aprobación de un proyecto de recuperación voluntaria será motivo de registro en el Inventario de suelos degradados y contaminados de las Illes Balears”. Es decir, que se incluirá en el mismo Inventario que el resto de suelos declarados contaminados o alterados, no en un registro aparte, como parece desprenderse de la legislación estatal básica, aunque recordemos que este inventario autonómico consta de tres registros distintos, para cada categoría de suelo: de recuperación voluntaria, declarado contaminado y declarado degradado.

Por último, la ley autonómica balear en los capítulos que siguen – del 63 al 65 - detalla la regulación de la declaración, los efectos y la desclasificación de los suelos contaminados. En los arts. 66 a 68 regula las mismas cuestiones respecto a los suelos degradados, siguiendo el mismo esquema para unos y otros. Destaca el detalle con el que regula cada cuestión.

En relación con la declaración de suelo contaminado, regula, la necesidad de motivar la iniciación del procedimiento; la notificación, que es más amplia en cuanto a sujetos que la prevista por la ley estatal – se notifica a los causantes de la contaminación, a las personas o entidades propietarias registrales del suelo, al poseedor y poseedores en caso de que no sean los mismos, al ayuntamiento o ayuntamientos afectados en los cuales se localice la contaminación, al órgano competente en materia de aguas superficiales y subterráneas y a cualquier otro organismo que pueda verse afectado en el ámbito de las propias competencias, así como a cualquier persona que se considere interesada en los términos previstos en la Ley 39/2015 -; la notificación de la propuesta de resolución, indicando a quién debe notificarse - a los interesados y al ayuntamiento o ayuntamientos respectivos donde se sitúe el terreno o terrenos objeto de la declaración -, y el plazo concreto para presentar alegaciones, de quince días; la resolución, indicando la información que debe contener, como mínimo.

En relación con los efectos indica las obligaciones de limpieza, descontaminación y recuperación ambiental a las que están sometidas los responsables, en la forma y plazo dictados. Es relevante que prevé expresamente que "esta obligación puede exigirse cualquiera que sea el periodo transcurrido desde que se produjo la contaminación", lo que reafirma la postura de que la contaminación es contemporánea y, previene frente a aquellas posturas que consideran que no deben responder frente a los conocidos como "suelos históricamente contaminados". A continuación, expone la necesidad de presentar una propuesta de plan de limpieza y recuperación donde se incluyan de forma detallada las actuaciones y el plazo de ejecución. Este plan será aprobado por el órgano competente en materia de suelos contaminados e incluirá los valores objetivos que deberá alcanzar el suelo tras la ejecución del plan. El artículo contempla qué sucede si no se acepta el plan presentado. En este caso "la recuperación se tiene que llevar a cabo en los términos y los plazos que dicte el órgano competente en materia de suelos contaminados del Gobierno de las Illes Balears". Se determina que la firmeza de la declaración de un suelo como contaminado es lo que da lugar a la inclusión automática en el Registro de suelos contaminados. Esta cuestión no está detallada de este modo en la ley básica, así como tampoco la automaticidad de dicha inclusión. Finalmente, se remite al artículo 7 del RD 9/2005 en lo que concierne a "las operaciones de limpieza y recuperación de los suelos contaminados, a cargo del obligado u obligados".

Por último, en relación con la desclasificación de un suelo contaminado se exige a los sujetos responsables de la recuperación del suelo la presentación de un informe – una vez realizadas las operaciones de limpieza y recuperación – elaborado por una entidad acreditada en materia de suelos, el cual certificará que la contaminación remanente se traduce en niveles de riesgo aceptables para el uso previsto del suelo y se sitúa en valores inferiores a los objetivos a alcanzar aprobados. A continuación, se prevé que "un suelo deja de tener la condición de contaminado para un uso determinado una vez que sea firme la resolución administrativa que así lo declare, después de la comprobación, por parte de personal funcionario del órgano competente, de las actuaciones de recuperación practicadas, según lo anterior". Tanto la exigencia de informe por parte de entidad acreditada como la posterior comprobación por parte de personal funcionario son opciones que adopta Illes Balears de forma nueva respecto a la legislación estatal e incluso autonómica existente, sobre todo en lo que se refiere a la necesidad de ser comprobado por parte de personal funcionario. Nos sorprende que se introduzca esta exigencia.

Finalmente, establece las repercusiones de la declaración administrativas de desclasificación de un suelo como contaminado, esto es, la exclusión del Registro de suelos contaminados y la solicitud en el registro de propiedad de la cancelación de la nota marginal de declaración de suelo contaminado.

La regulación de la recuperación obligatoria de suelos degradados está elaborada con el mismo detalle que la anterior. En esta ocasión, se prevé que cuando se confirme que se está ante un suelo degradado “el órgano ambiental tiene que resolver motivadamente la necesidad o no de restablecer el emplazamiento a su estado original, mediante un procedimiento de declaración de suelo degradado”. Es sorprendente que se exija para un suelo que se restaure a su estado original y nos preguntamos realmente qué significa esta expresión “estado original”. Por un lado, porque será difícil conocer este estado si hemos identificado que está degradado y por lo tanto ya alterado y, por el otro, porque la contaminación cero no existe. Por lo tanto, ¿en qué valores se traduce ese estado original? También nos sorprende que se acuñe un término distinto al ya empleado por otras CCAA como es el de “alterado”.

El resto de cuestiones se regula en los mismos términos que hemos expuesto anteriormente para los suelos declarados contaminados salvo, en relación con los efectos de la contaminación, lo relativo a que “los responsables de la descontaminación y la recuperación tienen que responder de sus obligaciones, según queda establecido en el artículo 36 de la Ley 22/2011” y que “los gastos de limpieza y recuperación de suelos degradados tienen que ser a cargo del obligado u obligados, en cada caso, a realizar estas operaciones.” La desclasificación como suelo degradado está regulado en los mismos términos que el suelo contaminado, por lo que nos remitimos a lo expuesto anteriormente, con la única diferencia obvia de que no tiene ninguna repercusión en relación con el Registro de la Propiedad.

2.3. EL DECRETO VASCO DE CALIDAD DEL SUELO. UNA REGULACIÓN DIFERENTE CON NOVEDADES

El decreto 209/2019, de 26 de diciembre, objeto de estudio, como indica su propio título, desarrolla la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, estableciendo normas reguladoras de los procedimientos en materia de calidad del suelo y el contenido y alcance de los instrumentos para conocer y controlar la calidad del suelo.

Se trata de una norma con veintitrés artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y tres disposiciones finales – la primera de ellas modifica el Anexo I de la ley 4/2015 actualizando así el listado de actividades e instalaciones potencialmente contaminantes del suelo – y XII anexos que regulan de forma exhaustiva numerosas cuestiones de procedimiento y técnicas⁵, que nada tiene que ver con las otras normas

⁵ anexo I investigación de la calidad del suelo; anexo II investigación del gas del suelo; anexo III análisis cuantitativo de riesgos (ACR); anexo IV plan de excavación selectiva; anexo V estudio de alternativas de remediación; anexo VI plan de recuperación; anexo VII informe de situación del suelo; anexo VIII investigación del estado final del suelo;

comentadas anteriormente. Por un lado, porque se trata de un reglamento de desarrollo de una ley y, por el otro, porque la lógica y estructura de la ley que desarrolla es totalmente distinta a la ley básica estatal y al resto de normas autonómicas que regulan la calidad del suelo, así como su contenido. Por supuesto respeta la legislación básica estatal y se basa en la posibilidad de dictar normas adicionales de protección para regular sobre la calidad del suelo. Dicho esto, no es de extrañar que el decreto regule no solo cuestiones relativas estrictamente a la calidad del suelo en sí, entendida como terreno afectado por la contaminación, sino que también se refiera a las edificaciones e instalaciones que han soportado actividades potencialmente contaminantes.

En relación con esta cuestión el último artículo del reglamento, el artículo 23, exige un estudio de saneamiento de las instalaciones y edificaciones que hayan albergado el suelo en el cual se hubiese desarrollado una actividad con potencial contaminante del suelo. La presentación de este estudio es preceptiva, salvo en el caso de que se hayan desarrollado actividades potencialmente contaminantes consideradas de carácter "bajo", en los que solo lo será en el supuesto de demolición. En todo caso, se prevé que este estudio sea previo a la demolición. Cabe recordar que la ley vasca clasifica los suelos que soportan actividades potencialmente contaminantes, en "alto", "medio" y "bajo", para los que hace, en ocasiones, distinciones, como es el caso. Asimismo, es destacable que se regulan dos tipos de procedimientos: el de declaración de la calidad del suelo – asimilable a los que ya conocemos - y el de la declaración de aptitud de uso del suelo – el cual supone una novedad.

En primer lugar, este decreto regula con todo detalle el procedimiento en materia de calidad del suelo y destaca, entre otras cuestiones, que se inicia mediante solicitud de las personas físicas o jurídicas promotoras de las actuaciones sujetas a los procedimientos de declaración en materia de calidad del suelo, a las que se requiere que adjunten cierta documentación. Por lo tanto, a diferencia de las otras CCAA aquí es la persona quien solicita su iniciación.

El reglamento detalla todos los trámites a partir de la solicitud de inicio, como es: la comunicación a los ayuntamientos, por parte del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco; la expedición de una certificación

anexo IX investigación, gestión y demolición de instalaciones industriales en emplazamientos que han soportado una actividad potencialmente contaminante del suelo; anexo X informe base; anexo XI contenido mínimo de las comunicación previa de exención para los casos de instalación de una nueva actividad, ampliación de una existente ocupando nuevo suelo o cese de una actividad potencialmente contaminante del suelo; anexo XII A. informe del Ayuntamiento en relación con la comunicación de exención para la instalación de una actividad la ampliación de una existente ocupando suelo nuevo B. informe del Ayuntamiento en relación con la comunicación de exención en el caso de cese de una actividad potencialmente contaminante del suelo.

de dominio y cargas de la finca registral; hacer constar el inicio del procedimiento en nota al margen de la última inscripción del Registro de Propiedad. También detalla la presentación de la documentación, como es el informe exploratorio y, en su caso, la investigación detallada realizada por entidad acreditada, así como el contenido y alcance de dichos informes. Además regula el supuesto en el que sea necesaria una excavación del suelo, en relación con la investigación detallada.

A continuación, prescribe qué sucede cuando del análisis de riesgos se derive un riesgo inaceptable para la salud de las personas o el medio ambiente. En tal caso se exige la presentación de un estudio de alternativas de remediación y de un plan de recuperación. Asimismo, indica los efectos, en ausencia de riesgos inaceptables, para los que se podrá exigir “la retirada y correcta gestión de aquellos residuos de origen antrópico que se hubieran podido detectar durante la investigación de la calidad del suelo, incluyendo la fase libre, especialmente en lo que se refiere a residuos peligrosos (...)”. Para los casos en los que haya que adoptar medidas de recuperación de suelos alterados de acuerdo con el artículo 41 de la ley, exige la presentación también de un estudio de alternativas de remediación y un plan de recuperación. Pide además que se acompañe del formulario resumen e indica que se use el modelo correspondiente.

Es destacable el artículo 4, que en el marco de la “colaboración interadministrativa y participación pública”, requiere a distintos organismos que emitan un informe. Para el caso de que exista un riesgo inaceptable se requiere informe a distintos departamentos de la administración autonómica y también estatal, como es el departamento de la Administración general de la Comunidad autónoma del País Vasco, competente en materia de salud y de la Administración Hidráulica Competente cuando exista contaminación de las aguas subterráneas. Se pide también informe en materia de salud laboral al órgano competente “cuando del análisis cuantitativo de riesgos realizado se derive un riesgo inaceptable para la salud de los trabajadores en el uso actual del emplazamiento investigado y las concentraciones de contaminantes utilizadas en dicho análisis cuantitativo de riesgos puedan suponer incumplimientos de la normativa laboral”. A estas administraciones se les otorga un mes para emitir sus informes. Sin embargo, si transcurre el plazo y no se han emitido no sucede nada, ya que se prevé que el procedimiento siga su curso, por lo que no es preceptivo.

Para el caso de que el riesgo sea aceptable el articulado prevé que se comunique a la administración hidráulica la existencia de evidencias o indicios de contaminación de las aguas subterráneas, entre otras cuestiones.

Por otra parte, se prevé el sometimiento al trámite de información pública de veinte días de la totalidad de la documentación obrante solo para los supuestos en que el riesgo sea inaceptable para la salud humana o el medio ambiente y también para cuando se haya superado en más de cien veces alguno de los parámetros analizados y así conste en los estudios de investigación de calidad del suelo. Para el resto de supuestos se deja en manos de la administración, pero deberán darse “razones justificadas que así lo aconsejen”.

El articulado también prevé la audiencia de personas interesadas y de otras administraciones públicas (art.5), con anterioridad a dictar resolución expresa y motivada, una vez transcurrido el plazo de alegaciones. Se establece el contenido de la resolución que declare la calidad el suelo (art.6) y el contenido de la resolución que autorice el plan de recuperación (art.7).

Una vez realizadas las medidas oportunas el reglamento establece como se acredita la recuperación de los suelos contaminados y alterados, esto es, presentando un informe al órgano ambiental por una entidad acreditada en investigación y recuperación de la calidad del suelo, a la que se le requiere que sea distinta de la o las que hayan diseñado, supervisado o ejecutado las medidas previstas en el plan de recuperación (art.8). Vemos que, como en otras normas autonómicas, se atribuye esta función a las entidades colaboradoras de la Administración que estén acreditadas. En este caso, exigiendo que sea distinta de la empleada inicialmente, para garantizar su independencia.

Se regulan también los efectos de la recuperación de un suelo contaminado o alterado, una vez acreditado lo anterior, mediante resolución por parte del órgano ambiental, en el plazo de dos meses, y previo trámite de audiencia a los interesados, de quince días. En este artículo 9 también se detalla el contenido de dicha resolución. El siguiente artículo, establece el contenido de la resolución que autorice la excavación por razones constructivas. Esta autorización resulta innovadora en este marco de calidad del suelo, así como el procedimiento de declaración de aptitud del suelo, al que nos hemos referido con anterioridad y que regula en su artículo 11 la documentación que se debe aportar y en el 12 la resolución por la que se declara dicha aptitud.

Los artículos que siguen (art. 14 a 18) prescriben de forma pormenorizada las exenciones de los procedimientos de declaración en materia de calidad del suelo.

A continuación se incluyen en este decreto los informes de situación del suelo (art. 19). Destaca los distintos intervalos en los que prevé su presentación de acuerdo a si se trata de instalaciones sometidas a la normativa de prevención y control integrados de la contaminación - para los que se fija un periodo de cinco años a partir de su entrada en vigor -; si se trata de actividades con

potencial contaminante bajo – fijándose el plazo en quince años; si son actividades con potencial contaminante medio – para las que el plazo se establece en diez años -; y las actividades con potencial contaminante alto – siendo el plazo de cinco años. Además este plazo se puede ver aumentado en función de si están inscritas en el sistema EMAS. En este supuesto la periodicidad se alarga a dieciocho, trece y ocho años respectivamente. Se exige que estos informes los elabore una entidad acreditada en investigación y recuperación de la calidad el suelo y se acompañe una declaración responsable, salvo para las actividades con potencial contaminante bajo a las que se les exime que sea una entidad acreditada quien realice el informe, pero sí que se les exige la presentación de una declaración responsable suscrita por el titular de la actividad en la que manifieste que su contenido es plenamente veraz.

El decreto también aborda lo que llama “informes base” (art.20) distinguiendo entre las actividades de nueva implantación y las actividades existentes. Este informe se corresponde con el que exige el Real Decreto legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de prevención y control integrados de la contaminación.

Además regula la obligación de informar ante la detección de indicios de contaminación del suelo (art. 21), el inventario de suelos con actividades o instalaciones potencialmente contaminantes del suelo (art.22), y las edificaciones e instalaciones que han soportado actividades potencialmente contaminantes (art.23), a las que ya nos hemos referido al inicio de este apartado.

3. JURISPRUDENCIA

En este apartado consideramos oportuno destacar dos sentencias relacionadas con la protección del suelo, especialmente con los suelos contaminados. Por un lado, la STSJ de País Vasco 323/2019, de 26 de junio de 2019, y por el otro, la STSJ Aragón de 25 de septiembre de 2019. Ambas sentencias resuelven recursos contencioso-administrativos en los que la cuestión que se plantea colinda o incluso colisiona con otros ámbitos de derecho como son el urbanismo, por un lado, y el derecho de aguas, en este caso, aguas subterráneas, por el otro.

La STSJPV resuelve el recurso interpuesto contra el acuerdo de aprobación del PGOU de Hondarribia. Se solicita la nulidad de pleno derecho del plan por la calificación de uso comercial, y por lo tanto su clasificación como suelo urbanizable, que se le otorga a un ámbito urbanístico, para construir una gran superficie comercial, un “megaoutlet”. Se trata de un suelo que antiguamente era un vertedero “con graves problemas de contaminación que

deben resolverse de forma urgente”, y propiedad de una sociedad pública. El recurrente considera que se está incurriendo en desviación de poder al reclasificarse el suelo con el objeto de ayudar a sufragar los costes de descontaminación del suelo, por la plusvalía que generará el cambio de clasificación y uso del suelo. Considera que no se trata de cargas urbanísticas sino de descontaminación del suelo. Sin embargo, el Tribunal considera que a pesar de no tratarse de cargas urbanísticas no existe dicha desviación de poder y lo justifica - después de citar la normativa aplicable, tanto la LRSC, como la ley urbanística - por una parte, en que al tratarse de un vertedero descontrolado sería improbable identificar el causante de la contaminación que debiera hacer frente a la misma y, por otra, en que atribuir unos usos que permitan hacer frente económicamente a la descontaminación y la transformación urbanística de los suelos, es un uso correcto de la potestad de planeamiento. Además, hace hincapié en que el titular del suelo es una sociedad pública y no un particular. Reproducimos a continuación un breve fragmento de la sentencia:

“TERCERO: Desviación de poder al tener por finalidad el levantamiento de los gastos de descontaminación del suelo. (...)

29. Pues bien, pese a ser cierto, tal y como alega la recurrente, que los gastos de descontaminación no tienen la naturaleza de cargas de urbanización, aun cuando excepcionalmente en los supuestos previstos por el artículo 147.3 LSU puedan operar como tales a cargo de la comunidad reparcelatoria de manera subsidiaria y a costa de la persona obligada, el planificador no puede desconocer que la contaminación del suelo en un supuesto como el de autos, de un vertedero descontrolado en el que, por tanto, no resulta probable la identificación del causante de la contaminación, constituye un condicionante de la ordenación que puede hacerla inviable, y aconsejar, por razones de pura viabilidad y racionalidad de la planificación, la asignación de usos que puedan enjugar dichos costes, sin que por ello quepa concluir que se obra con desviación de poder; ya que no se trata del uso de la potestad de planificación con fines distintos a aquellos para los que está concebida, sino precisamente de su ejercicio para tales fines, esto es, atribuir unos usos que posibiliten la descontaminación y la transformación urbanística del ámbito, máxime teniendo en cuenta que el titular del suelo es una sociedad pública municipal y que los costes de descontaminación del suelo le corresponden con carácter subsidiario como titular.”

La STSJA resuelve el recurso contra la Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro por la que se impone al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) la obligación de reparar la contaminación de las aguas del acuífero aluvial del Ebro en Zaragoza, en el subsuelo de las instalaciones de la antigua estación de ferrocarril de El Portillo. En esta ocasión entran en colisión la consideración de estar frente a un suelo contaminado, que ha producido una contaminación de las aguas subterráneas y, por lo tanto, de competencia autonómica, o una contaminación de las aguas subterráneas, donde la contaminación sería estatal. Por ello, uno de los motivos en los que se

sustenta la nulidad alegada y que nos interesa destacar es “que el procedimiento de la Confederación Hidrográfica debería limitarse a la contaminación del acuífero, quedando al margen la contaminación de los suelos.” El foco de la contaminación del subsuelo parece estar en la existencia de un tanque de combustible ubicado bajo el aparcamiento elevado de la estación. Sin embargo, el Tribunal desestima la pretensión y considera suficientemente probada la contaminación del acuífero por la actividad desarrollada en los suelos de la estación de tren en desuso, descartando que se trate de una situación de contaminación de suelos y lo argumenta del siguiente modo: “Sobre este punto debe significarse que si bien la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro se circunscribe a la protección del dominio público hidráulico, en este caso, concretada en la protección del acuífero fluvial, y que otras Administraciones puedan intervenir en materia de contaminación de suelos (el procedimiento de que se trata se inicia a partir de la remisión de documentación por la Administración autonómica), lo relevante es que la contaminación del acuífero se ha producido por la percolación vertical del gasóleo a través de los suelos hasta alcanzarlo por lo que no se trata de un problema de contaminación de los suelos propiamente dicho, sino de un elemento a tomar en consideración en la cuestión objeto de controversia, como es la responsabilidad de ADIF en la contaminación de las aguas del acuífero fluvial del Ebro, en el subsuelo de las instalaciones de la antigua estación de El Portillo” (F.J.5).

4. REFLEXIONES FINALES

El desarrollo de la normativa básica estatal por parte de las CCAA en materia de suelos contaminados es necesario. En particular en lo que atañe a la regulación de los distintos procedimientos administrativos, en especial el de declaración de suelo contaminado o en la concreción de los metales pesados, y la elaboración de los inventarios. Como hemos podido comprobar las CCAA que lo han regulado, que aún son pocas, no solo han detallado estas cuestiones, sino que en la mayoría de casos han optado por introducir novedades en el régimen jurídico de los suelos, contemplando ya no solo los suelos contaminados sino también los suelos “alterados” o “degradados”, o incluso otras contaminaciones, o incluyendo la regulación de otras cuestiones, como la de los vertederos o las edificaciones e instalaciones albergadas en suelos en los que se han desarrollado actividades potencialmente contaminantes, entre otras. Además aprovecha para regular con mayor o menor detalle los procedimientos administrativos correspondientes, entre otras cuestiones, a los que es llamada a regular.

Desde mi punto de vista es importante que exista normativa autonómica de desarrollo en esta materia, lo cual permite una mejor aplicación de la norma,

del régimen jurídico de estos suelos y, al fin y al cabo, de una mayor calidad del suelo.

Asimismo, la jurisprudencia pone de relevancia que la protección de los suelos y su contaminación no es una cuestión estanca que concierne solo a la regulación de los suelos contaminados, sino que está interconectada con muchos otros ámbitos, entre ellos, el urbanismo y el derecho de aguas que puede aportar soluciones a las problemáticas que se crean. Sin embargo, cabrá discernir como se conjugan y coordinan las distintas normativas aplicables y sus consecuencias, ya que no es un ámbito pacífico y es objeto de diversas interpretaciones.

Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica

JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA COMPRA VERDE EN LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO SOSTENIBLE DE LA UE (“PACTO VERDE EUROPEO”). 3. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA PLANIFICACIÓN DE LA COMPRA VERDE, EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030 Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA POLÍTICA DE ECONOMÍA CIRCULAR. 3.1. La Estrategia Nacional de Contratación Pública y el informe anual de seguimiento de la OIRESCON. 3.2. El Plan de contratación pública ecológica de la AGE. 4. EL PAPEL DE LA COMPRA PÚBLICA EN LA REALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN Y LA NORMATIVA SECTORIAL AMBIENTAL (ECONOMÍA CIRCULAR Y EMERGENCIA CLIMÁTICA, FUNDAMENTALMENTE). 4.1. Los objetivos de la política de economía circular y su papel en el impulso de la compra estratégica. 4.2. La presencia de la compra verde en la reciente normativa sectorial ambiental. 5. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS CENTRALES DE RECURSOS CONTRACTUALES: ¿FUENTE DE SEGURIDAD JURÍDICA O DE CONFUSIÓN EN LA UTILIZACIÓN DE CRITERIOS O CLÁUSULAS AMBIENTALES? ANÁLISIS DE LA RECIENTE DOCTRINA DEL TARC Y SU INJUSTIFICADO Y GRAVE PERJUICIO AL USO ESTRATÉGICO DE LA COMPRA PÚBLICA. 6. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El artículo analiza las novedades de la contratación pública verde en el año 2019, tanto en el plano estratégico político y de planificación administrativa, como en el ámbito de la legislación sectorial ambiental. Asimismo, dedica particular atención al análisis de la Resolución 235/2019 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales, que define la doctrina del Tribunal en materia de uso estratégico de compra pública verde.

ABSTRACT: The article analyses the developments of green public procurement in 2019, both at the political strategic and administrative planning level, as well as in the field of environmental regulation. It also devotes particular attention to the analysis of Resolution 235/2019 of the Administrative Court for Public Procurement Appeals, which defines the Court's doctrine on strategic use of green public procurement.

PALABRAS CLAVE: Contratación pública verde. Planificación administrativa. Legislación ambiental. Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales.

KEYWORDS: Green public procurement. Administrative planning. Environmental legislation. Administrative Court of Public Procurement Appeals.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. LA COMPRA VERDE EN LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO SOSTENIBLE DE LA UE (“PACTO VERDE EUROPEO”)

El Pacto Verde Europeo (2019)¹ es de una nueva estrategia de crecimiento destinada a desarrollar, entre otras cuestiones, una economía “eficiente en el uso de los recursos”, en la que no habrá, o al menos eso pretende la Comisión, “emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050” y “el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos”.

Con este objetivo, el Pacto plantea una serie de “políticas profundamente transformadoras”, entre las que se encuentran las actuaciones destinadas a la “movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular”. El Pacto propone impulsar el potencial de las estrategias de economía circular en creación de puestos de trabajos nuevos y fomento de la competitividad europea, con la aprobación de un nuevo plan sobre esta materia. Así, “uno de los

¹ COM (2019) 640 final, Bruselas, 11 de noviembre de 2019.

objetivos esenciales del nuevo marco político será estimular el desarrollo de mercados pioneros de productos climáticamente neutros y circulares”.

En este marco las autoridades públicas, indica el texto de la Comisión, “deben predicar con el ejemplo y asegurar que sus procedimientos de contratación respeten criterios ecológicos”. La Comisión “propondrá legislación y orientaciones adicionales sobre contratación pública ecológica”². Esta declaración supone otra expresión más de la voluntad política comunitaria de fomentar la contratación pública verde, que tuvo su máxima expresión en la Directiva 2014/24, 26 de febrero, relativa a la contratación pública (cdos. 2,3,123).

Estas previsiones se concretan ligeramente en el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible (2020). La Comisión propondrá “criterios u objetivos obligatorios mínimos en la contratación pública en iniciativas sectoriales, fondos comunitarios o legislación sobre productos”, lo que supondrá, a juicio de la Comisión, “establecer de facto una definición común de lo que es compra verde”. Con esta finalidad propondrá “legislación adicional”. Este enfoque no es una novedad. La UE parece querer reimpulsar su estrategia de doble enfoque, manifestada ya expresamente en la Directiva 2014/24 (véase cdo. 95), desarrollando obligaciones de compra verde en su legislación sectorial, pero manteniendo un régimen general de contratación pública, flexible y basado fundamentalmente en la voluntariedad.

“Es de capital importancia aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece la contratación pública para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En este contexto, es preciso recordar que la contratación pública es crucial para impulsar la innovación, que, a su vez, es de gran importancia para el crecimiento futuro en Europa. Sin embargo, ante las grandes diferencias existentes entre los distintos sectores y mercados, no sería apropiado imponer a la contratación unos requisitos medioambientales, sociales y de innovación de carácter general y obligatorio.

El legislador de la Unión ya ha establecido unos requisitos de contratación obligatorios para la obtención de objetivos específicos en los sectores de los vehículos de transporte por carretera (Directiva 2009/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo¹) y los equipos ofimáticos (Reglamento (CE) n° 106/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo²). Por otro lado, la definición de métodos comunes para el cálculo de los costes del ciclo de vida ha progresado considerablemente.

Parece oportuno, por tanto, continuar en esta línea y dejar que sea la legislación sectorial específica la que fije objetivos obligatorios en función de las políticas y las condiciones particulares imperantes en el sector de que se

² El Parlamento mostro su respaldo al planteamiento de la Comisión en la Resolución de 15 de enero de 2020 sobre el Pacto Verde Europeo, ap. 40.

trate, y fomentar el desarrollo y la utilización de enfoques europeos para el cálculo del coste del ciclo de vida como refuerzo para el uso de la contratación pública en apoyo del crecimiento sostenible" (cdo. 95, Directiva 2014/24).

No obstante, este enfoque estratégico, basado en la introducción de obligaciones de compra verde en la legislación sectorial, no ha tenido apenas desarrollo desde la aprobación de la Directiva 2014/24. Esperemos que el impulso del Pacto Verde sea la oportunidad para dar un nuevo impulso a este enfoque sectorial. De acuerdo con esta lógica de la Directiva 2014/24, es previsible que estas obligaciones de contratación verde, si se producen, se vayan desarrollando, con más intensidad, en aquellos espacios en donde es posible conseguir una doble ganancia: alcanzar objetivos ambientales como la lucha contra el cambio climático y la reducción de la contaminación y, al mismo tiempo, conseguir un uso eficiente de los recursos públicos, obteniendo ahorros económicos para los poderes adjudicadores.

La Comisión pone el acento en la necesidad de obtener datos comparables de los poderes adjudicadores, que permita una evaluación del impacto de la compra verde. Actualmente no se dispone de una información de calidad sobre el impacto real de la compra verde, lo cual dificulta la identificación de barreras a su desarrollo y la adopción de decisiones estratégicas para su impulso. En el marco de la estrategia de economía circular, la Comisión Europea está trabajando en la elaboración de indicadores sobre el seguimiento de la contratación pública ecológica, que permita valorar sus progresos y nivel de implantación³.

Además, en el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible (2020), la Comisión realiza algunas declaraciones genéricas sin mayor valor que la expresión de una voluntad, que deberá concretarse en el futuro. Indica que fomentará la integración de criterios ecológicos y el uso de ecoetiquetas en la contratación pública, mediante "orientación, actividades formativas y divulgación de buenas prácticas" (entendemos que en la línea de lo que viene haciendo a través del [sitio web sobre contratación pública verde](#)).

De la mano de los objetivos del Plan de economía circular de la UE, la Comisión ha impulsado en los últimos años el desarrollo de fichas para diferentes tipologías de contratos⁴, con cláusulas y criterios alineados con los

³ Contenido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre un marco de seguimiento para la economía circular (COM(2018) 29 final, Estrasburgo, 16.1.2018).

⁴ [Véase](#).

objetivos de reducción, reutilización y reciclado de residuos, especialmente en sus publicaciones de 2019 (edificios de oficinas, alimentación y catering, transporte, textil, muebles, etc.).

El Plan de Inversiones indica igualmente, de modo nuevamente muy genérico, que las metodologías del coste de ciclo de vida deberían ser aplicadas por los compradores públicos "siempre que sea posible". La Comisión contará con todos los actores de la compra pública, "incluida la industria", para desarrollar metodologías fiables. En 2019 ha destacado el impulso de la Comisión Europea al desarrollo de metodologías para el cálculo de ciclo de vida de determinadas prestaciones (*vending*, equipos de oficina, iluminación interior, ordenadores y monitores, alumbrado público), que introducen los costes derivados del consumo de recursos y del tratamiento y eliminación de residuos al final de su ciclo de vida. Parece que la Comisión está empezando a cubrir una de las barreras más relevantes para el avance de este enfoque del ciclo de vida en la contratación pública: la carencia de metodologías fáciles de aplicar y que ofrezcan seguridad jurídica a los órganos de contratación. Este es el camino para el avance de este nuevo enfoque en la valoración de las ofertas, que hasta el momento ha tenido una presencia residual en las decisiones de compra de los poderes adjudicadores europeos y españoles.

Con todo, recordemos que la Directiva 2014/24 dispone que en el supuesto de que un acto legislativo haga obligatorio un método común para calcular los costes de ciclo de vida, ese método se aplicará a la evaluación de los costes del ciclo de vida (art. 68.3). Para que estas nuevas metodologías desarrolladas por la Comisión tengan un mayor impulso deberían ser incorporadas a actos legislativos sectoriales.

El Plan de Inversiones prevé servicios de apoyo (concretamente el *InvestEU Advisory Hub*), tanto en el diseño como en la ejecución, a los promotores de proyectos de inversión, tomando en consideración los aspectos referidos a la sostenibilidad. Se prevé un apoyo personalizado para promotores públicos. La Comisión plantea en este sentido un nuevo instrumento de *screening* o cribado de contratación sostenible, con la finalidad de ayudar a los promotores públicos a hacer uso de todas las posibilidades de "ecologizar" sus proyectos de grandes infraestructuras. No se precisa el contenido concreto de este instrumento, y cuál puede ser su articulación con la técnica de la evaluación ambiental, en el caso de proyectos públicos sometidos a dicha exigencia.

2. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA PLANIFICACIÓN DE LA COMPRA VERDE, EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030 Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA POLÍTICA DE ECONOMÍA CIRCULAR

2.1. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y EL INFORME ANUAL DE SEGUIMIENTO DE LA OIRESCON

El “Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 (Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible)” (2018) considera necesario “alinear la compra pública con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)”, uno de los cuales es la producción y consumo responsables, lo cual deberá realizarse, como indica el propio Plan, a través de la Estrategia Nacional de Contratación Pública (art. 334, LCSP).

La LCSP indica expresamente que la Estrategia acogerá medidas que permitan “utilizar las posibilidades de la contratación pública para apoyar políticas ambientales, sociales y de innovación” (334.2, letra e). Esto atribuye a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, un papel central en el impulso de la compra verde y circular en España durante los próximos años. Está pendiente por el momento la aprobación de dicha estrategia, que debería ser la oportunidad para impulsar una planificación efectiva del impulso a la contratación verde. La estrategia debería apostar decididamente por la capacitación y formación del personal de los órganos de contratación (y también de los de los órganos de control *ex ante* y *ex post*), por el desarrollo y puesta a disposición del personal responsable de la preparación de los contratos de información y herramientas fiables y de fácil aplicación, y por el intercambio de buenas prácticas en el marco común de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En diciembre de 2019 destaca la publicación del primer “Informe anual de supervisión de la contratación pública de España”, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante OIRESCON). El informe anual realiza algunas consideraciones y recomendaciones puntuales sobre la compra estratégica:

“- Las oportunidades de mejoras en políticas sociales, medioambientales y de innovación no se tienen en cuenta al detectarse incumplimientos en el establecimiento de condiciones especiales de ejecución de dichos ámbitos (impuesto de forma imperativa en la Ley)”. Sobre la base de esta conclusión, la Oficina recomienda la “inclusión preceptiva de condiciones especiales de ejecución de carácter social, medioambiental o de innovación, a efectos de posibilitar una auténtica contratación pública

estratégica". Se enfatiza lo que ya es exigible por la LCSP, pero parece que no se está cumpliendo.

La OIRESCON pone el acento en esta cuestión, acertadamente, al apreciar la existencia de un incumplimiento claro de la LCSP en este punto. El porcentaje de incumplimiento es de un 40% de los contratos referidos a los servicios a la ciudadanía o del 12% en los contratos de servicios de carácter intelectual, en relación exclusivamente a los contratos analizados por la Oficina en 2018. Se constata así que el nivel de incumplimiento es mucho más relevante en los contratos que afectan a los "servicios a la ciudadanía", que es donde deberían "cuidarse mucho más los objetivos estratégicos sociales y medio ambientales que impone la LCSP". Así la OIRESCON indica que "la recomendación ha de enmarcarse en la necesidad de que, por parte de los órganos de contratación, se cumpla lo establecido en la Ley, con el ánimo de encauzar la contratación pública hacia los objetivos estratégicos".

- Refuerzo de la formación dedicada, entre otras cuestiones, a la "contratación estratégica". El informe insiste en la relevancia de la profesionalización de la contratación pública, que no debe estar exclusivamente vinculada a la adecuada formación, sino que "más bien ha de completarse en el contexto de la carrera administrativa de los empleados público en sentido integral". Su valoración general sobre las actividades formativas de las escuelas y centros de formación estatales y autonómicos es negativa, al entender que "solo de forma muy limitada han constituido auténticos itinerarios que incentivarán y lograrán una especialización adecuada". También indica que los medios económicos dedicados a estos objetivos formativos "no han sido suficientes".

El análisis de la OIRESCON sobre la integración de consideraciones ambientales se queda corto por el momento. En todo caso, es cierto, como hemos apuntado en otros apartados de este artículo, que la información y los datos de base para la realización de un estado de la cuestión son deficientes, como apunta la propia OIRESCON en varias ocasiones en su informe.

La actividad del seguimiento del Comité Interministerial (2018) para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública puede ser una buena oportunidad para suplir este déficit. Este podría aportar información necesaria para que la OIRESCON puede hacer una evaluación adecuada de las barreras que dificultan el avance de la contratación pública estratégica, y realizar recomendaciones o instrucciones orientadas a la difusión de buenas prácticas e información y metodologías seguras y fáciles de aplicar. En este orden de cosas, y aunque no lo prevea expresamente el Real Decreto 6/2018 de constitución del Comité Interministerial, es fundamental el establecimiento de una línea de cooperación permanente entre la OIRESCON y el citado órgano.

2.2. EL PLAN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA DE LA AGE

Pese a estar pendiente la aprobación de la Estrategia Nacional de Contratación Pública, en 2019, se ha publicado el nuevo Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la seguridad social (2018-2025), por Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018 (Orden PCI/86/2019, de 31 de enero de 2019).

La lectura del Plan no suscita las siguientes reflexiones:

- La labor de planificación de la contratación pública verde es un elemento fundamental para su fomento. Debe ser una herramienta elaborada sobre la base de la identificación de las barreras que dificultan el avance de su desarrollo y, a partir de ahí, debe permitir definir una estrategia, metodológicamente precisa y financieramente dotada, para avanzar en la consecución de logros y metas claras en plazos específicos. Nuestra primera impresión es que el Plan no cumple estas exigencias. Se trata más bien de un documento de expresión de voluntad política, pero que demuestra escaso nivel de desarrollo y madurez como para esperar un éxito relevante.
- El contenido expositivo del acuerdo es más propio de un artículo doctrinal sobre la compra verde. No se centra en la expresión de los objetivos y medios a emplear y en su justificación, como cabría de esperar, lo cual suele ser un indicio de un documento más programático que de un plan con potente vocación ejecutiva.
- Los datos de partida sobre el estado de la cuestión y el nivel de implantación de la compra verde de los que parece partir el plan parecen pobres, como para poder realizar un análisis de las necesidades administrativas para el impulso de las adquisiciones ecológicas. Se citan en su introducción dos informes de evaluación, el último de los cuales es de 2015. La falta de datos de calidad es una carencia actual que limita los procesos de análisis y mejora del régimen de la contratación pública y el cumplimiento de sus objetivos, entre ellos los estratégicos. Es preciso potenciar la recopilación de datos comparables de calidad, que permita hacer una evaluación del avance de la compra verde e identificar aquellas administraciones y departamentos avanzados, que aporten

buenas prácticas y experiencias. En este sentido habrá que hacer seguimiento del desarrollo de indicadores sobre compra verde y circular que está llevando a cabo la Comisión Europea.

- El Plan se centra fundamentalmente en el grupo de bienes, obras y servicios identificados como prioritarios por la Comisión Europea. Es una aproximación acertada que permite mantener la coherencia con la estrategia europea. Centrar el foco en un grupo de contratos, con elevado impacto, es una aproximación prudente y realista en la fase en la que nos encontramos en el desarrollo de la compra verde.

En su anexo recoge una tabla de "criterios y especificaciones". El Plan identifica una serie de objetivos por tipo de contrato, que, en determinados casos, no deben confundirse con criterios o cláusulas ambientales a integrar directamente en los pliegos. Estos objetivos deben concretarse en mayor medida, mediante la configuración de cláusulas precisas y claras, acompañadas de los medios de medición y verificación objetivos. En este sentido el Plan remite a las fichas elaboradas por la Comisión Europea. Es un buen criterio. No obstante, nada impide esperar mayor dinamismo de las administraciones públicas territoriales en la promoción de la compra pública verde. La AGE podrían desarrollar un papel muy relevante de identificación y difusión de buenas prácticas a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público. La ORIESCON y el Ministerio de Transición Ecológica (en colaboración por ejemplo con Universidades Públicas) podrían desarrollar una labor conjunta importante en este sentido.

- El Plan hace referencia a que los órganos de contratación "podrán utilizar" el uso de los criterios o cláusulas ambientales previstas en los anexos del Plan (ap. 5º). El Plan debería haber puesto el acento en la existencia de obligaciones de compra verde ya previstas en diversas normas sectoriales (vehículos, productos energéticos, etc.). Esto es especialmente relevante si tomamos en consideración el desconocimiento (o la falta de consideración) por parte de los órganos de contratación de estas exigencias de compra externas al régimen general de la contratación, que hacen que su eficacia práctica sea limitada. Además la LCSP ya no se basa exclusivamente en el enfoque voluntario, estableciendo exigencias, en determinados casos, de integración de criterios ambientales y con relación de a determinadas tipologías de cláusulas.

- El Plan define una serie de objetivos genéricos referidos al apoyo a determinadas políticas ambientales, como la economía circular, y a la promoción del papel de determinados instrumentos de mercado ambientales, como herramientas para integrar la perspectiva ambiental en la preparación de los contratos.

En primer término, se integran objetivos de compra circular, centrados en la durabilidad de los productos o el aprovechamiento de materias primas secundarias. Realiza una mera declaración genérica de objetivos en este plano. En segundo lugar, se indica la necesidad de promover el uso de etiquetas ecológicas en la preparación de los contratos. La adquisición de productos o servicios que cumplen con los requerimientos de la ecoetiqueta comunitaria es una fórmula simplificada de integrar el enfoque circular en la actividad contractual de los entes del sector público, ya que estos instrumentos ambientales integran el impacto de las prestaciones en todo su ciclo de vida, minimizando su impacto en todo el proceso y fomentando la recuperación o reciclado de residuos. En tercer término, el Plan también dispone que “se promoverá la contratación de empresas que dispongan de sistemas comunitarios de ecogestión y ecoauditorías, conocido como EMAS”. Siendo encomiable este objetivo habrá que tomar en consideración en su aplicación la limitación legal a la exigencia de un concreto sistema de gestión ambiental, y la necesidad de abrir la posibilidad de que los licitadores presenten certificados y medios equivalentes de prueba.

- Indica que la administración “debe esforzarse en reducir la huella de carbono, y consecuentemente, adquirir bienes, servicios y productos con la menor huella de carbono posible calculada de forma comparable”. Con este fin, “entiende necesario” incluir un criterio de adjudicación basado en la huella de carbono, con relación a los 20 grupos de prestaciones objeto del Plan. Propone, concretamente, introducir un criterio de valoración que valore la inscripción en el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono (Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo) o “esquema similar”. Se apunta que “este registro garantiza que la organización no solo calcula las emisiones derivadas de su actividad, sino que también tiene en marcha un plan de reducción”.

Esta propuesta no ha sido suficientemente meditada. Este criterio no está vinculado al objeto del contrato. Hace referencia en principios a la inscripción registral de un operador económico, no a la valoración de la concreta compensación de emisiones vinculadas a la ejecución de la prestación. Es un criterio subjetivo, no vinculado por tanto a las características de la prestación y, en consecuencia, que no cumple con las exigencias del principio de igualdad de trato del régimen de la contratación pública.

De acuerdo con lo indicado, habrá que acudir más correctamente a un “esquema similar”. Este podría ser el establecimiento de una condición de ejecución que establezca la obligación del contratista de financiar y/o ejecutar anualmente proyectos de compensación sobre la base de un determinado porcentaje de precio del contrato. Ello debería ir acompañado del establecimiento de la obligación de seguimiento de las emisiones de CO₂ directamente vinculadas a la ejecución de la prestación, para lo cual habrá que concretar en los pliegos la concreta metodología y el procedimiento técnico a aplicar, con la finalidad de que la valoración sea objetiva y no dé lugar a conflictos interpretativos o de no dar lugar a una modificación *de facto* del contrato en beneficio del operador. Será igualmente importante que esa metodología de cálculo haga posible determinar la concreta compensación de emisiones, que se alcancen con los proyectos de compensación ejecutados por el contratista. Una cláusula de esta naturaleza sólo sería viable legalmente en el supuesto de que sea viable aplicar metodologías objetivas y precisas que permitan precisar el impacto climático de la prestación y los términos de las obligaciones del contratista.

- Esta reducción de la huella de carbono “se realizará de manera gradual por cada órgano de contratación”, de acuerdo con un concreto calendario (de acuerdo con el número de contratos licitados, un 15% en 2020, un 30% en 2022 y un 50% en 2025).

Antes del 31 de diciembre de 2019, un grupo de trabajo emitirá “un informe a la Comisión Interministerial sobre el grado de desarrollo de estos criterios”. Sería una buena oportunidad para que sobre la base de un sólido conocimiento técnico del régimen de la contratación, se propongan línea de desarrollo de cláusulas o criterios ligados a la huella de carbono de las prestaciones. El establecimiento de criterios o cláusulas objetivos, precisos y

mesurables, referidas a la huella de carbono, sería una herramienta muy relevante para la integración de la variable climática y ambiental en las decisiones de compra. Ello también permitiría alcanzar, a través de cláusulas proporcionadas, objetivos similares a los que se pretende alcanzar con cláusulas territoriales, que por el momento tienen difícil encaje en nuestro derecho comunitario de la contratación y con relación a las cuáles los tribunales administrativos hacen estrictos test de proporcionalidad.

- No se fijan objetivos mínimos de incorporación de criterios ecológicos. Parece razonable que el contenido de un plan sea definir metas y objetivos conjunto para la AGE. Es cierto que esto requiere de una evaluación previa y de la disponibilidad de datos sobre el nivel de implantación y desarrollo de la compra verde en las diferentes tipologías de contratos prioritarios. El Plan se limita a indicar que “los departamentos ministeriales, los organismos autónomos y las entidades gestoras de la seguridad social, establecerán en el plazo de un año desde la publicación en el BOE del presente Plan, un marco de actuación en el que se establezcan objetivos mínimos de incorporación de criterios ecológicos en los contratos formalizados en el período de duración del plan” (ap. 8º). Trasladar a los diferentes órganos sectoriales la determinación de objetivos en relación a una forma de compra, la estratégica, que por el momento no goza de un impulso suficientemente relevante, creo que precariza la ambición y los objetivos tangibles que se puedan esperar de este plan. Se echa en falta por tanto una mayor capacidad directiva de este documento, para que pueda considerarse que tiene el carácter efectivo de un plan.
- La Comisión Interministerial regulada en el Real Decreto 6/2018, de 12 de enero, “garantizará la coordinación de la AGE, sus organismos públicos y las entidades gestoras de la Seguridad Social, en la incorporación y el uso de criterios ecológicos en la contratación pública” (ap. 9º). Asimismo, un grupo de trabajo dependiente de dicha Comisión, elaborará, cada dos años, el informe de evaluación de plan que se elevará, previa aprobación de la comisión interministerial, al Consejo de Ministros para su conocimiento. No vamos a reiterar aquí la relevancia trascendental sobre la disponibilidad de datos objetivos sobre el progreso de la compra verde, y de un análisis que permita valorar las barreras a su desarrollo. Sin eso será difícil acertar tanto el diagnóstico como el tratamiento.

La base de este proceso es la disponibilidad de información de calidad, pero ello no puede ser a costa de sobrecargar a los órganos de contratación con exigencia de elaboración de informes. La Plataforma de Contratación del Sector Público y las Plataformas autonómicas deben permitir la obtención de información de calidad y comparable, sin que ello suponga una carga suplementaria de gestión para los órganos de contratación. El Plan prevé asimismo la elaboración de indicadores específicos “de carácter general o específicos”, en el plazo de un año, así como instrumentos, “incluidos electrónicos”, que faciliten el seguimiento de la implantación de las actuaciones del plan.

Con todo, el Plan se conforma con las soluciones habituales, que no van precisamente en este sentido. Exige a las subsecretarías de los departamentos la remisión, con carácter bienal, a la subsecretaría para la Transición Ecológica la información relativa al grado de implantación de los criterios ecológicos en los contratos formalizados en este período, con el fin de realizar el seguimiento de las actividades desarrolladas y la revisión de los resultados obtenidos.

Hubiera sido preferible, desde mi punto de vista, que la labor de seguimiento se hubiera realizado el Ministerio de Hacienda y Función Pública. Los objetivos ambientales son objetivos de la contratación pública. No son objetivos externos de carácter secundario, que deben ser valorados por órganos sectoriales. Asignando la promoción y el impulso de la compra verde al Ministerio de Medio Ambiente, reforzamos una percepción secundaria de estos objetivos y reducimos la integración efectiva de esta perspectiva estratégica, que puede llegar a ser percibida como algo accesorio y externo por los órganos de evaluación y supervisión de la contratación.

Con todo, las actuaciones de seguimiento se realizarán en coordinación con la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Esta coordinación es especialmente relevante especialmente teniendo en cuenta que en el seno de la Junta, se integra el Comité de Cooperación en materia de contratación pública (art. 328, LCSP). Este órgano es el responsable de la elaboración de la propuesta de Estrategia Nacional de Contratación Pública, de coordinar los criterios interpretativos de las administraciones públicas y de analizar las “cuestiones relativas a la contratación pública que resulten de interés

común". Es especialmente relevante que las conclusiones de seguimiento del Comité Interministerial lleguen al Comité de Cooperación, a los efectos que puedan ser integradas en las propuestas e informes de este, especialmente si tenemos en cuenta que en su seno no está prevista la integración de representantes del Ministerio de Transición Ecológica.

La actividad de seguimiento del Comité Interministerial debe conectarse con la actividad de supervisión anual de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) (art. 329, LCSP). Recordemos que la Oficina debe "velar por la correcta aplicación de la legislación de contratación pública", así como promover "el seguimiento de buenas prácticas". Para dar cumplimiento a dichas funciones podrá, entre otras cuestiones, "aprobar instrucciones fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación de contratación pública, así como elaborar recomendaciones generales o particulares a los órganos de contratación". No obstante, el Plan no prevé la interconexión entre la labor de seguimiento del Comité Interministerial y la OIRESCON. Pese a ello, el Informe Anual de Supervisión de la Contratación, que debe elaborar la OIRESCON, debería tomar en consideración las conclusiones de la labor de seguimiento bianual del Comité Interministerial, aunque no haya ninguna previsión en el Plan o en la regulación que lo haga exigible. Teniendo en cuenta la carencia de datos de calidad para hacer una buena valoración de la aplicación estratégica de la contratación pública, las funciones del Comité Interministerial y la adecuada articulación con la OIRESCON son elementos fundamentales para que el Informe Anual refleje el estado de la cuestión y pueda llevar a cabo propuestas y recomendaciones eficaces en la promoción de dicho enfoque.

- El Plan prevé la realización de actividades de formación e información, en colaboración con el INAP y otros centros de formación especializada, dirigidos al personal responsable de la elaboración de los pliegos y supervisión de la ejecución de los contratos. Este es un objetivo central, en el que las diferentes administraciones han avanzado de forma desigual. Es fundamental el desarrollo de planes sistemáticos y de amplio alcance para la formación del personal técnico de las administraciones públicas territoriales. Debe ser una formación verdaderamente profesionalizadora, centrada en la aplicación de fichas contractuales, el conocimiento de experiencias de

éxito y la aplicación de nuevas metodologías, como el ciclo de vida de los productos. En este sentido, pueden desarrollar un rol importante en el intercambio y conocimiento de buenas prácticas formativas el Comité de Cooperación en materia de contratación pública (art. 328, LCSP) y la OIRESCON (art. 332, LCSP).

- La Estrategia Nacional de la Contratación Pública debe aprobar un plan específico en materia de formación, con la finalidad de promover la profesionalización de la contratación (art. 334.1, letra e, LCSP), por lo que sería adecuado integrar los objetivos y medidas formativas del Plan con las previsiones de la estrategia nacional. De todas formas, el carácter vinculante y su ámbito amplio de aplicación, que se extiende a todo el sector público, sitúan a la Estrategia Nacional como la herramienta idónea para la profesionalización de la contratación y la promoción del uso estratégico de la compra pública.

3. EL PAPEL DE LA COMPRA PÚBLICA EN LA REALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN Y LA NORMATIVA SECTORIAL AMBIENTAL (ECONOMÍA CIRCULAR Y EMERGENCIA CLIMÁTICA, FUNDAMENTALMENTE)

3.1. LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE ECONOMÍA CIRCULAR Y SU PAPEL EN EL IMPULSO DE LA COMPRA ESTRATÉGICA

Desde el año 2010, la UE ha fijado como uno de los objetivos centrales de su estrategia de desarrollo socioeconómico la realización de una economía circular que utilice eficientemente los recursos naturales, en la que los materiales y recursos se mantengan el máximo tiempo en la economía, mediante la reutilización y el reciclado, y en la que se minimice la generación de residuos.

El Plan de Acción de Economía Circular (2015) pretende marcar el rumbo hacia una “economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”, con la finalidad de “proteger a las empresas contra la escasez de recursos y la volatilidad de los precios, y contribuir a crear nuevas oportunidades empresariales, así como maneras innovadoras y más eficientes de producir y consumir”. Este documento considera la contratación pública verde como una herramienta fundamental para la integración de los requisitos

y objetivos de la política de economía circular en la actividad contractual de los poderes adjudicadores.

El mencionado Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado (2018-2025) marca como objetivo “servir de impulso a la estrategia española de economía circular”, y recoge algunas previsiones específicas en este sentido, que merecen la valoración que ya hemos apuntado en el anterior epígrafe.

El desarrollo actual de las estrategias y planes nacionales, autonómicos y locales en materia de economía circular debe ser aprovechado (y así parece estar ocurriendo en algunas administraciones) para dar un impulso estratégico coherente a la compra pública verde e innovadora.

La Declaración del Gobierno ante emergencia climática y ambiental, adoptada por el Consejo de Ministros el 21 de enero de 2020, prevé la aprobación de una estrategia de economía circular. El borrador de Estrategia española de economía circular 2030 (febrero, 2018), elaborado por el gobierno del Partido Popular, identifica la compra verde como una “herramienta imprescindible” que es preciso impulsar. Define una serie de objetivos que se podrán alcanzar a través de la introducción de cláusulas de economía circular en los contratos públicos: fomento de los productos forestales certificados como sostenibles; uso de la biomasa como fuente de energía en edificios públicos; etc. No obstante el enfoque estratégico es pobre e incompleto, e indica una escasa comprensión de las necesidades vinculadas al fomento de la compra verde. No obstante, parece más que probable que el texto sufra modificaciones, por lo que esperemos que integre un enfoque más atinado en esta temática.

En 2019 se aprobó la Agenda Urbana Española (2019), en ejecución del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 en España. Es un documento estratégico, de adhesión voluntaria, que define objetivos sostenibilidad urbana, en coherencia con los criterios de la Agenda 2030. Es una herramienta al servicio de la elaboración de Planes de Acción por parte de sujetos públicos y privados. A los efectos del tema de estudio, la estrategia marca como uno de sus objetivos específicos -en el marco de su objetivo estratégico 4º “hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular”- “establecer criterios de compra pública circular en el ámbito local que permitan cerrar el ciclo de los materiales incluyendo la compra y uso de productos y materiales de segunda mano”. En especial, “habría que fomentar la utilización de criterios sobre el ciclo de vida de los materiales en la contratación pública”.

En 2020 las Comunidades Autónomas están empezando a aprobar (es el caso de Galicia y País vasco) estrategias propias de economía circular, que incorporan el fomento de la compra verde como uno de sus objetivos.

La Estrategia Gallega de Economía Circular profundiza en mayor medida que el País Vasco en las posibilidades que ofrece la compra verde en este plano, recogiendo una serie de medidas o actuaciones para promover su implantación en la actividad de compra de la administración autonómica. Se trata de un primer paso. Hasta ahora no han existido políticas y actuaciones convincentes de promoción de la compra verde. Habría que aprovechar este impulso para el desarrollo de una verdadera planificación de la contratación verde, que dé lugar a medidas concretas centradas en el desarrollo de recursos e información de calidad, el intercambio de buenas prácticas y en la profesionalización de los técnicos del sector público autonómico y local, con el apoyo de los órganos competentes en contratación pública, medio ambiente y formación del personal de las administraciones públicas.

El Plan de Acción (2020-2030) de la Estrategia Gallega señala como objetivos concretos en este ámbito “analizar y revisar las barreras administrativas para introducir la compra verde en los pliegos de condiciones”, “fomentar el consumo responsable de los recursos mediante el uso de procedentes de materiales reciclados o reutilizados”, “estimular la actividad innovadora en el tejido industrial a través de la compra pública circular (CPC)” e “incentivar la compra pública verde y circular”.

Entre las medidas previstas para alcanzar los mencionados objetivos, destaca la previsión del desarrollo de “una regulación a nivel autonómico u local”, “en base a criterios de circularidad, cercanía y sostenibilidad”. Asimismo, fija como objetivo a 2030 que el 100% de la compra pública incluya criterios ecológicos y circulares, así como que el 40% de los productos adquiridos incorporen material reciclado o sean reutilizables. También el Plan recoge la aprobación de un “programa específico de compra pública que incentive los proyectos innovadores en la economía circular”, que debería permitir que un 25% de la compra pública innovadora, se adecue a las características de la compra circular.

Siempre que nos encontramos ante el desarrollo de una estrategia de esta naturaleza, puede que nos hallemos ante un documento programático, cuyo efecto se agota en el buscado efecto político a corto plazo o en la construcción de una apariencia mediática, o que nos situemos ante un verdadero plan con objetivos específicos y realistas, con medidas razonables para su consecución y medios de financiación suficiente para su ejecución. La plasmación presupuestaria de esta estrategia, puramente estimativa y general en el documento, será un elemento indispensable para valorar la convicción política

transformadora real de esta estrategia, o su mera vocación “político-panfletaria”. Veremos a partir de ahora ante qué nos encontramos en este supuesto.

Por su parte las referencias de la Estrategia Vasca de Economía Circular a la compra verde y circular son más concisas, si bien goza de la credibilidad del recorrido realizado en la última década en materia de compra verde por la administración vasca, a través del trabajo desarrollado por el IHOBE. La estrategia prevé una asignación presupuestaria de 2 millones de euros para 2020, así como una estimación de las asignaciones presupuestarias anuales hasta 2025.

En el marco de las acciones de “consumo circular”, la Estrategia Vasca recoge el desarrollo de un Programa de Compra y Contratación pública Verde, para incluir nuevos criterios de economía circular en la actividad contractual de su sector público. También establece la necesidad de impulsar “la recogida y reparación de productos de segunda mano a nivel municipal y comarcal”. Esta previsión es acertada. Los entes locales tienen a través de su actividad contractual una relevante capacidad para reintegrar en el mercado materiales que están siendo tratados actualmente como residuos (ropa, muebles, aceite usado, chatarra, etc.), particularmente a través de la colaboración con entidades de economía social y aprovechando las posibilidades que ofrece la LCSP con esta finalidad.

La Federación Española de Municipios y Provincias⁵ ha desarrollado un Modelo de Estrategia Local de Economía Circular, “con la finalidad de unificar las recomendaciones para las entidades locales y autonómicas”. El modelo es un documento que pretende servir de guía metodológica a las entidades locales en el desarrollo de su propio Plan de Acción Municipal, y que ofrece recomendaciones prácticas “para facilitar la adopción e implantación de los principios de la economía circular en sus ámbitos de actuación”. Con todo, lo que ofrece realmente la FEMP es un modelo para la ejecución de estrategias de desarrollo sostenible urbano, en coherencia con los objetivos de la Agenda 2030. Su ámbito se extiende más allá del propio de la economía circular más apegada a las competencias municipales, fundamentalmente la gestión de residuos, y se extiende al resto de los ámbitos y políticas de sostenibilidad urbana (transportes sostenibles, gestión del agua, eficiencia y ahorro energético, desarrollo de nuevas tecnologías, transparencia y gobernanza, etc.). El desarrollo de estrategias de economía circular con un ámbito material más restrictivo, centradas exclusivamente en la política municipal de residuos, puede ser, a mi juicio, más eficiente para facilitar la consecución realista de objetivos y permitir el desarrollo de planes más sólidos y maduros. Ello

⁵ [Véase este enlace.](#)

generaría un menor riesgo de incurrir en el desarrollo de estrategias con un mero contenido programático, y con escaso recorrido práctico y verdaderamente transformador.

Desde la perspectiva de nuestro objeto de estudio, el modelo de estrategia apunta una serie de recomendaciones sobre el uso de la compra pública sostenible, que tienen su interés, más que por su precisión técnica, como llamada de atención a las entidades locales sobre las posibilidades que ofrecen determinadas tipologías de contratos públicos, habituales en el ámbito local, para apoyar la consecución de los objetivos de la circularidad u otros fines vinculados (planificación urbanística sostenible, soluciones basadas en la naturaleza, suministro eléctrico renovable, ahorro y eficiencia energética, movilidad sostenible, salud pública, alimentación saludable, etc.).

3.2. LA PRESENCIA DE LA COMPRA VERDE EN LA RECIENTE NORMATIVA SECTORIAL AMBIENTAL

Desde el ámbito de la contratación no hay que olvidar los mandatos del legislador comunitario en materia de residuos referidos al impulso de la contratación circular. Es el caso de la Directiva 2018/851, de 30 de mayo de 2018, sobre residuos, derivada precisamente del Plan de economía circular de 2015. La Directiva exige a los estados la aplicación de instrumentos económicos para incentivar el reciclaje y la reutilización y, entre ellos, apunta a la “contratación pública sostenible para incentivar una mejor gestión de residuos y el uso de productos y materiales reciclados” (anexo IV).

Esta previsión es coherente con nuestra vigente Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, que dispone que “las administraciones públicas promoverán en el marco de contratación de las compras públicas el uso de productos reutilizables y de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas” (art. 16.2). La transposición de la Directiva comunitaria, previsiblemente en 2020, deberá incorporar con mayor intensidad el impulso de la compra pública como un instrumento al servicio de los objetivos de las políticas de economía circular.

La Declaración del Gobierno ante emergencia climática y ambiental, adoptada por el Consejo de Ministros el 21 de enero de 2020, prevé igualmente la aprobación de una Ley de cambio climático y transición energética, que se ha comprometido a impulsar el Ministerio de Transición Ecológica⁶.

⁶ El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 del Ministerio de Transición Ecológica integra el fomento a la compra pública energéticamente sostenible, como una de sus medidas.

El texto del anteproyecto sometido a información pública en 2019 prevé un artículo dedicado específicamente a contratación pública, en el que se contienen mandatos de compra verde a la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal (art. 25). La norma responde al modelo de la estrategia europea de doble enfoque: por una parte, mantener un régimen general y flexible de contratación pública, que permita avanzar en mayor o menor medida en el uso estratégico de la contratación pública; por otra parte, desarrollar progresivamente un régimen sectorial que vaya introduciendo obligaciones de compra verde en sectores alineados con las prioridades de la política ambiental, y en donde se produzcan resultados de doble ganancia, eficiencia económica y cumplimiento de objetivos ambientales.

En primer lugar, el texto del anteproyecto dispone que las entidades del sector público estatal deberán incorporar prescripciones técnicas en los pliegos de contratación, que hagan referencia a la “reducción de emisiones” y a la “huella de carbono” dirigidas específicamente a la lucha contra el cambio climático (art. 25.1).

En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, el Ministerio de Transición Ecológica y el Ministerio de Hacienda elaborarán un catálogo de prestaciones en cuya contratación se tendrán en cuenta los criterios mencionados de lucha contra el cambio climático, y en el que se identificarán tales criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono. Este es el tipo de actuación que elimina barreras en el avance de la compra verde y estratégica. La identificación de aquellos contratos en los que es viable y posible la integración de cláusulas, de acuerdo con los límites de la LCSP y las características de cada mercado, así como la propia concreción de cláusulas o criterios climáticos seguros y fáciles de aplicar, es la mejor forma de impulsar el uso estratégico de la compra pública.

La norma restringe este proceso de definición e identificación de cláusulas ambientales a las prescripciones técnicas. No entendemos porque la Ley no hace extensible este proceso de definición de criterios o cláusulas ambientales a los criterios de valoración de ofertas y, muy especialmente, a las condiciones especiales de ejecución de los contratos, que tantas posibilidades ofrece con vistas a una aplicación segura y fiable de la compra verde.

La Ley acierta al prever una elaboración conjunta de catálogo de prestaciones y criterios climáticos entre el Ministerio de Transición Ecológica y el de Hacienda, ya que eso, por una parte, da más garantías para un desarrollo técnico acertado de los criterios y cláusulas climáticas y, por otra, no desvincula a los órganos administrativos responsables de la contratación del proceso de integración de consideraciones ambientales en la actividad contractual.

Trasladar esta responsabilidad exclusivamente al Ministerio de Transición Ecológica, supone perpetuar la percepción de que la compra verde es algo externo a la contratación, cuando, de acuerdo con el principio de integración ambiental y la propia regulación de contratos en vigor, es un objetivo más de la contratación pública, que redefine además los objetivos clásicos de la eficiencia y la libre competencia.

En segundo término, el artículo 25.2, obliga a las entidades del sector público estatal a incluir como criterios de adjudicación "algunos de los siguientes":

- "Consumo de energía casi nulo y, en su caso, requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten".
- "Ahorro y eficiencia energética que propicien un alto nivel de aislamiento térmico en las construcciones, energías renovables y bajas emisiones de las instalaciones".
- "Uso de materiales de construcción sostenibles, teniendo en cuenta su vida útil".
- "Medidas de reducción de las emisiones en las distintas fases del proceso de construcción de obras públicas".
- "Medidas de adaptación al cambio climático".

Más que cláusulas o criterios la Ley define objetivos que se pueden alcanzar con la utilización de criterios de adjudicación climáticos. Debido a los riesgos y el mayor grado de riesgo jurídico que plantean los criterios de adjudicación, sería deseable que el proceso de definición de prestaciones y especificaciones técnico-climáticas se extienda a estos, como hemos apuntado en este mismo apartado.

Además de establecer qué prestaciones comprar, con características climáticas, el anteproyecto dispone qué "no comprar". Así, los entes del sector público estatal no podrán prorrogar los contratos de arrendamiento de inmuebles (salvo en el caso de los radicados en el extranjero), cuando no tengan la consideración de edificación con consumo de energía casi nulo, conforme a la versión vigente en 2020 del Código Técnico de la Edificación (art. 25.3, LCSP).

Esta misma perspectiva del anteproyecto, orientada al establecimiento de obligaciones de compra verde y la fijación, en consecuencia, de restricciones a la libre determinación del objeto del contrato por parte de los órganos de

contratación, la encontramos en la legislación sectorial ambiental de las Comunidades Autónomas. Además de las ya habituales, desde hace años, referencias genéricas a la compra verde, empezamos a encontrar mandatos intensos de impulso de la contratación pública ecológica en relación a productos y prestaciones reutilizables y reciclables (p.e., Ley foral 14/2018, de residuos de Navarra), o la lucha contra el cambio climático (p.e., Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático de Cataluña; Ley 8/2018, de 8 de octubre, frente al cambio climático de Andalucía).

En el año 2019 destaca la aprobación de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de Islas Baleares. La norma dedica el capítulo I del Título IV (“políticas de sensibilización y ejemplificación”) a las “Medidas de contratación”. No sé si la denominación del Título, en el que se enmarcan las medidas de contratación, es la más adecuada. Los efectos de la contratación verde van mucho más allá de lo ejemplarizante. Se proyectan fundamente en la reducción de los efectos ambientales de la actividad de consumo, y, muy especialmente, en el fomento de la innovación y el empleo en sectores ambientales emergentes.

Además de algunas previsiones que indirectamente remitirán al uso de la compra verde como herramienta de ejecución de tales objetivos, la norma establece directamente la exigencia de que las administraciones públicas de las islas, incluidos sus entes instrumentales, promuevan “la sostenibilidad energética y medio ambiental”, en el marco de la legislación de contratos del sector público (art. 68.1, Ley 10/2019). Con esta finalidad, “incorporarán, siempre que el objeto del contrato lo permita, criterios de sostenibilidad y de eficiencia energética en la contratación”. En caso contrario, “los pliegos justificarán motivadamente la no inclusión de dichos criterios” (art. 68.1, Ley 10/2019).

Las administraciones públicas de las Islas Baleares “introducirán como criterios de valoración la inscripción de los licitadores en los registros públicos de huella de carbono y la reducción o la compensación de sus emisiones” (art. 68.3, LCSP). Del mismo modo que el Plan español, la Ley Balear se equivoca a la hora de establecer como criterio de adjudicación un elemento que inicialmente está ligado al comportamiento subjetivo de los licitadores, y no está vinculado al objeto del contrato. Las normas sectoriales ambientales deben definir objetivos de integración ambiental en la actividad contractual, así como un proceso administrativo, con apoyo técnico-ambiental y contractual de calidad, para la determinación *a posteriori* de cláusulas o criterios fiables, claros y precisos, que den seguridad a los órganos de contratación y que contribuyan así a superar las reticencias al avance real de la compra estratégica.

La Ley Balear integra previsiones concretas de exigencia de integración de criterios o cláusulas ambientales en la contratación, referidas a la garantía de origen renovable del consumo eléctrico (art. 69), el abandono de energías renovables por parte de la Administración (art. 70), la realización de obras públicas (art. 71), el alquiler o la adquisición de inmuebles con criterios energéticos (art. 72), los vehículos de las administraciones públicas (art. 73) y la organización de acontecimientos y actos públicos (art. 74). La norma también integra un mandato de compra verde dirigido a la política agraria. Dispone, en este orden de cosas, que se adoptarán medidas orientadas a “la promoción de los productos agroalimentarios de proximidad y ecológicos y su incorporación a la contratación pública, para conseguir una agricultura y una ganadería que puedan desarrollar variedades locales adaptadas a las nuevas condiciones climáticas y para avanzar hacia un modelo de autosuficiencia alimentaria de calidad altamente eficiente” (Disposición adicional sexta, ap. 4º, letra e, Ley 10/2019).

Finalmente, destaca el papel atribuido por la ley al Instituto Balear de Energía, como entidad de apoyo técnico y asesoramiento para las administraciones contratantes en la aplicación de los citados mandatos de compra verde (arts. 8.4, letra j, y 69.4). Este Instituto será igualmente responsable, “en colaboración con los sectores afectados”, de elaborar guías técnicas que permitan la aplicación de las exigencias de compra verde en materia de obras públicas (previstas en el art. 71). Este tipo de previsiones es fundamental. Ante la falta de información fiable y las dificultades de los técnicos de los órganos de contratación para generar cláusulas seguras y fiables, que en muchos casos llevan a la inhibición, la disponibilidad de un órgano técnico y especializado y el establecimiento de vías de colaboración ágil son herramientas necesarias para superar parte de las barreras que dificulta el avance de la compra verde e innovadora.

4. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS CENTRALES DE RECURSOS CONTRACTUALES: ¿FUENTE DE SEGURIDAD JURÍDICA O DE CONFUSIÓN EN LA UTILIZACIÓN DE CRITERIOS O CLÁUSULAS AMBIENTALES? ANÁLISIS DE LA RECIENTE DOCTRINA DEL TARC Y SU INJUSTIFICADO Y GRAVE PERJUICIO AL USO ESTRATÉGICO DE LA COMPRA PÚBLICA

En 2019 el Tribunal Central de Recursos Contractuales ha desarrollado su doctrina sobre las posibilidades y límites para la determinación de criterios de adjudicación de carácter estratégico, a través de la Resolución 235/2019, de 11 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. La

doctrina del TARC de esta Resolución trae causa de pronunciamientos previos (p.e., Resolución 4/2018, de 26 de noviembre) y se ha extendido a otros de sus pronunciamientos recientes (véase si ánimo de exhaustividad las Resoluciones 344/2019, 897/2019, 1116/2019, o 14/2020 del TARC, o la Resolución 8/2019 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León).

No valoraremos los concretos criterios o cláusulas que son objeto de control en esta resolución 235/2019, sino que nos limitaremos a hacer un análisis de la doctrina derivada, que el Tribunal declara de aplicación a todos los criterios de adjudicación de naturaleza estratégica. Insistimos, nuestro análisis es panorámico y se refiere al amplio impacto regresivo de esta doctrina en el impulso de la compra verde. No entraremos en el análisis del caso, valorando la apreciación del Tribunal sobre los concretos criterios de adjudicación objeto de análisis. De hecho la Resolución indicada se pronuncia sobre criterios de naturaleza social, como un criterio referido a las mejoras salariales, pero lo hace con vocación de establecer una doctrina de alcance general a todos los criterios de adjudicación estratégicos.

El Tribunal ha acogido una doctrina que interpreta de forma restrictiva Directiva 2014/24 y la LCSP y que restringirá, en caso de mantenerse, de forma notabilísima el recurso a este instrumento de mercado. Recordemos que la estrategia europea de desarrollo socioeconómico para Europa, el "Pacto Verde Europeo", sitúa, al menos a la compra verde, como una herramienta esencial en el camino hacia el desarrollo de una economía europea sostenible, competitiva e innovadora.

La Resolución 235/2019, de 11 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se pronuncia sobre la legalidad de criterios de adjudicación sociales referidos a objetivos de conciliación y mejora salarial. No se valoran criterios ambientales, pero, como hemos dicho, el Tribunal traslada el impacto de su doctrina, como veremos a continuación, a la determinación de cualquier criterio de adjudicación estratégico, entre ellos los configurados sobre la base de características ecológicas.

Los criterios valorados son los siguientes:

"a) Calidad del empleo. Condiciones salariales. (Hasta un máximo de 5 puntos) Se valorarán las propuestas de mejora de las condiciones salariales sobre lo establecido en el Convenio de Limpieza de edificios y locales del Principado de Asturias. Se dará la máxima puntuación a la propuesta que presente el mayor porcentaje de subida salarial y el resto se reducirá proporcionalmente.

b) Medidas concretas de conciliación: (Hasta un máximo de 5 puntos)

Se valorarán las medidas concretas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar que el licitador se compromete a aplicar para la plantilla que ejecute el contrato y que mejoren los mínimos establecidos en la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

El licitador deberá presentar la propuesta señalando las medidas concretas a aplicar de entre las que se indican a continuación: - Ampliación de la edad del menor para solicitar la reducción de jornada, expresado en días (1 punto). - Ampliación del permiso retribuido por maternidad expresado en días (1 punto). - Ampliación del permiso retribuido por paternidad expresado en días (1 punto). - Ampliación del período de excedencia por cuidado de hijos expresado en días (1 punto). - Oferta de cheque servicio que facilite la atención de menores, indicado en importe por años y trabajador (1 punto).

Se asignará un punto por cada una de las medidas descritas. En cada una de las medidas propuestas como mejoras sociales se otorgará la mayor puntuación a la mejor propuesta y el resto se reducirá proporcionalmente”.

El Tribunal marca de partida los parámetros del análisis de legalidad de los criterios de adjudicación indicados en los siguientes términos:

“La determinación de si los dos indicados criterios sociales de adjudicación impugnados son o no conformes con la Directiva 2014/24/UE y, de serlo, si lo serían también con la LCSP, ha de hacerse, en primer lugar, ante dicha Directiva y mediante el examen de la adecuación de aquellos criterios de adjudicación a la citada Directiva en dos aspectos concretos, a saber:

1º. Que concurra en el criterio la cualidad necesaria exigida por la Directiva 2014/24 y la jurisprudencia comunitaria para poder operar como criterio de adjudicación, es decir, que realmente sea un criterio de adjudicación, y

2º. En caso de cumplirse el anterior requisito, que el criterio reúna las cuatro condiciones de la normativa europea (artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE) y de la Jurisprudencia del TJUE que en todo caso deben cumplir los criterios de adjudicación de un contrato público: a) Deben estar vinculados al objeto del contrato. b) Deben ser específicos y cuantificables objetivamente. c) Deben respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento. d) Deben publicarse previamente.” (F.J. 6º)

En el primer test el Tribunal analiza si se trata “realmente” un criterio de adjudicación. En segundo término, si tiene ese carácter, el Tribunal valora el cumplimiento de las condiciones de la Directiva y la jurisprudencia del TJUE.

Para el Tribunal, para que podamos hablar de un verdadero criterio de adjudicación, deben concurrir “la cualidad necesaria exigida por la Directiva

2014/24 y la jurisprudencia comunitaria para poder operar como criterio de adjudicación, es decir, que realmente sea un criterio de adjudicación" (F.J. 7º).

"A ese fin, la Directiva 2014/24 determina en su Considerando 89 que:

(89) «La noción de criterios de adjudicación es clave en la presente Directiva, por lo que resulta importante que se presenten las disposiciones pertinentes del modo más sencillo y racional posible. Puede conseguirse utilizando los términos "oferta económicamente más ventajosa" como concepto preponderante, puesto que, en último término, todas las ofertas ganadoras deben haberse escogido con arreglo a lo que el poder adjudicador considere la mejor solución, económicamente hablando, entre las recibidas...».

Y en el Considerando 90 determina que (90)

«La adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa. Debería establecerse explícitamente que la oferta económicamente más ventajosa debería evaluarse sobre la base de la mejor relación calidad-precio, que ha de incluir siempre un elemento de precio o coste. Del mismo modo debería aclararse que dicha evaluación de la oferta económicamente más ventajosa también podría llevarse a cabo solo sobre la base del precio o de la relación coste-eficacia. Por otra parte, conviene recordar que los poderes adjudicadores gozan de libertad para fijar normas de calidad adecuadas utilizando especificaciones técnicas o condiciones de rendimiento del contrato».

Por tanto, en la citada Directiva, la determinación de la oferta económicamente más ventajosa debe efectuarse sobre la base criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, y respecto de la fijación de normas de calidad, los poderes adjudicadores deben gozar de libertad utilizando especificaciones técnicas o condiciones de rendimiento del contrato.

En fin, sobre ese aspecto, la Directiva 2014/24 concreta en su Considerando 92 la condición esencial de todo criterio de adjudicación, al determinar que:

*(92) «Al evaluar la mejor relación calidad-precio, los poderes adjudicadores deberían determinar los criterios económicos y de calidad relacionados con el objeto del contrato que utilizarán a tal efecto. **Estos criterios deben, pues, permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas.** En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales y*

medioambientales. Se debe alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades”.

Por tanto, la Directiva concreta ese aspecto esencial de todo criterio de adjudicación en que ha de permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas (PT) y han de elegirse criterios que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades. Por tanto, con cada criterio se ha de medir el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, objeto que se concreta en las obras, suministros y servicios a contratar para satisfacer sus necesidades, es decir, el objeto contractual en sentido estricto, que lo es la prestación concreta objeto del contrato, la obra, el suministro o el servicio a contratar; tal como se define en las especificaciones técnicas.

De lo anterior se deduce que solo son admisibles los criterios de adjudicación, incluidos los sociales y medioambientales, que sean objetivos (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), que permitan evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios, tal y como estén definidos en el PPT, y obtener los que mejor respondan a sus necesidades.

Por otra parte, ha de ponerse de relieve que la Directiva 2014/24 no ignora que los factores que intervienen en la producción de la obra, el suministro o el servicio se integran en el objeto del contrato en sentido amplio, comprensivo de los factores que intervienen en cualquier fase del ciclo de vida de la prestación; pero ello no altera que la vinculación del criterio de adjudicación con el objeto del contrato, aunque sea a través de alguno de los factores que interviene en la realización de la concreta prestación a contratar, ha de permitir siempre evaluar comparativamente el rendimiento de las ofertas sobre el contrato, y más en concreto, sobre la obra, el suministro o el servicio. Es decir, la prestación contractual.

Lo anterior resulta confirmado por el Considerando 94 de la Directiva 2014/24, que determina que: (94) «Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta».

Por tanto, las cualidades del personal empleado determinantes de la calidad en la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto, sí pueden emplearse como criterio de adjudicación, pero solo si ello es determinante para el nivel del rendimiento del contrato, aspecto éste último que el artículo 67 de la Directiva concreta en que esa calidad del personal pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato. De lo que

*se sigue que un criterio de adjudicación solo puede basarse en aspectos, circunstancias o cualidades concurrentes en el personal empleado en la ejecución del contrato cuando, **ello afecte al nivel de rendimiento de la prestación objeto del contrato o afecte de manera significativa a la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto.***

Y en caso de que se tenga en cuenta la calidad del personal (como por ejemplo en los servicios intelectuales), se pueden utilizar como criterios de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal.

A contrario, no pueden constituir criterios de adjudicación aquellos que no permiten evaluar comparativamente las ofertas en términos de su rendimiento sobre el objeto del contrato, en cuanto no afectan a la calidad de su ejecución ni, por ello, a su valor económico.

Por otra parte, como determina la propia Directiva 2014/24, algunas consideraciones sociales vinculadas al proceso de producción solo pueden utilizarse de forma limitada como criterios de adjudicación o como condición de ejecución, tal y como establece el Considerando 98 de la Directiva 2014/24, en cuanto determina que:

«...deberían aplicarse de conformidad con la Directiva 96/71/CE, según es interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y no elegirse o aplicarse de una forma que discrimine, directa o indirectamente, a los operadores económicos de otros Estados miembros o de terceros países que sean parte en el ACP o en los Acuerdos de Libre Comercio en los que la Unión sea parte. Por consiguiente, los requisitos que afecten a las condiciones básicas de trabajo reguladas por la Directiva 96/71/CE, como las cuantías de salario mínimo, deben seguir situándose en el nivel establecido por la legislación nacional o por convenios colectivos que se aplican de conformidad con el Derecho de la Unión en el contexto de dicha Directiva».

En fin, afecta también a la cuestión que nos ocupa la circunstancia de que algunas consideraciones sociales que reúnan los requisitos exigidos pueden operar como criterios de adjudicación o como condiciones de ejecución, pero otras solo pueden operar como condiciones de ejecución, sin duda porque no pueden reunir los requisitos intrínsecos para ser criterio de adjudicación, tal y como determina la Directiva 2014/24, en el Considerando 98, párrafo segundo, cuando afirma que:

(98) «Las condiciones de ejecución de un contrato pueden tender también a favorecer la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar, la protección medioambiental o animal, respetar en lo sustancial los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y contratar un número de personas discapacitadas superior al que exige la legislación nacional».

(104) *«El propósito de las condiciones de ejecución de un contrato es establecer requisitos específicos en relación con dicha ejecución. De modo diferente a como ocurre con los criterios para la adjudicación de contratos, que constituyen la base para hacer una evaluación comparativa de la calidad de las ofertas, las condiciones de ejecución de un contrato constituyen requisitos objetivos fijos que no inciden en la evaluación de las ofertas».*

De lo expuesto hasta ahora, resulta que solo pueden establecerse como criterios de adjudicación aquellos criterios o consideraciones que permitan efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas (PPT). Por tanto, con cada criterio se ha de medir el rendimiento de cada oferta, respecto del objeto del contrato, objeto que se concreta en las obras, suministros y servicios a contratar para satisfacer sus necesidades, es decir, el objeto contractual en sentido estricto, que lo es la prestación concreta objeto del contrato, la obra, el suministro o el servicio a contratar, tal como se define en las especificaciones técnicas.

Con arreglo a la Directiva 2014/24, solo son admisibles los criterios de adjudicación, incluidos los basados en consideraciones sociales y medioambientales, que sean objetivos (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), y que permitan evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios, tal y como estén definidos en el PPT, y obtener los que mejor respondan a sus necesidades. Además, algunas consideraciones están limitadas en su aplicación, como los requisitos que afecten a las condiciones básicas de trabajo reguladas por la Directiva 96/71/CE, como las cuantías de salario mínimo, y otras solo pueden operar como condiciones especiales de ejecución.

(...)

Ahora bien, solo será admisible como tal criterio de adjudicación si además cumple el requisito propio sustancial de cualquier criterio, que es el más arriba reseñado de que afecte al rendimiento del contrato, a su objeto, es decir, afecte de manera significativa a la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto, tal y como es definido en sus especificaciones técnicas”.

También procede destacar los siguientes extractos de la sentencia, si bien se refieren al concreto análisis del criterio de mejora salarial, en la medida en que podrían llegar tener un alcance general en relación a la doctrina del Tribunal sobre el uso estratégico de los criterios de adjudicación:

“El primero es que es indudable que ese examen deberá hacerse desde la perspectiva de la Directiva 2014/24/UE y de la LCSP, si bien interpretando ésta a la luz de la Directiva citada, pues, a fin de cuentas, dicha LCSP transpone aquélla al ordenamiento interno, por lo que los conceptos básicos empleados y su régimen han de interpretarse en función prevalente de la Directiva citada, que es la fuente de la regulación de la LCSP. Así, un

criterio de adjudicación solo será admisible si cumple la condición establecida en la Directiva 2014/14 de que permita valorar las ofertas en términos de rendimiento del contrato, de la obra, el suministro o el servicio, tal y como es definido en las especificaciones técnicas, es decir, que pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato, la ejecución de su objeto.

Por otra parte, el hecho de que la Directiva 2014/24 y la LCSP regulen unas mismas materias, si bien ésta transpone aquélla al ordenamiento interno español, puede determinar la existencia de aparentes contradicciones; no obstante, ello no se plantea en este caso, pues la regulación de la LCSP siempre será susceptible de armonizarse con la de la Directiva al no incurrir en modo alguno en infracción de la misma. En concreto, en materia de criterios de adjudicación, es obvio que la LCSP no contiene concepto y determinación alguna para definir qué es un criterio de adjudicación. Por el contrario, la Directiva sí lo contiene, y resulta de uno de sus Considerandos, que deriva de la jurisprudencia del TJUE. Por tanto, determinar qué cualidad debe concurrir en un criterio de adjudicación para ser admisible, ha de buscarse en la Directiva citada. Por el contrario, el solo hecho de que la LCSP relacione una serie de finalidades a las que pueden referirse, entre otras, las características sociales del contrato, que no menciona expresamente la Directiva o que parece reconducirlas a una operatoria diferente, no implica que el criterio de adjudicación no pueda operar como tal, sino que solo podrá hacerlo si se configura de forma que concurra en él la cualidad que le hace ser admisible como criterio de adjudicación, que es determinar un mejor nivel de rendimiento del contrato, de su objeto prestacional o de la calidad de su ejecución

(...)

Es cierto que estas sentencias tuvieron lugar bajo la vigencia del anterior TRLCSP, pero sus pronunciamientos se consideran parcialmente válidos con la nueva LCSP. Ello es así porque, aunque el artículo 145.6 amplía los supuestos en que el criterio de adjudicación se encuentra vinculado al objeto del contrato, extendiéndolo a cualquiera de sus aspectos, a cualquier etapa de su ciclo de vida y a los factores que intervienen en determinados procesos, a renglón seguido afirma respecto de esos factores que intervienen en el proceso de prestación de los servicios (uno de los cuales es el «factor trabajo»), que deben referirse especialmente a «formas de prestación socialmente sostenibles y justas». Pues bien, este Tribunal interpreta que la expresión «socialmente sostenibles y justas» se refiere al nivel mínimo establecido por la normativa de aplicación. En el caso de los salarios, al salario mínimo interprofesional, o al fijado en el convenio de empresa o en el convenio colectivo sectorial de aplicación. Estos niveles salariales son los socialmente justos y sostenibles; por debajo de ellos, no lo son”.

El Tribunal concluye que no se trata por tanto de verdaderos criterios de adjudicación. No concurren a su juicio en los criterios “la cualidad necesaria exigida por la Directiva 2014/24 y la jurisprudencia comunitaria para poder

operar como criterio de adjudicación, es decir, que realmente sea un criterio de adjudicación”. El Tribunal ya no entra a valorar los únicos, insisto, los únicos requisitos definidos por el artículo 67 de la Directiva 2014/24 y la jurisprudencia comunitaria para considerar admisibles los criterios de adjudicación –“Deben estar vinculados al objeto del contrato; Deben ser específicos y cuantificables objetivamente; Deben respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento; Deben publicarse previamente.”

Los argumentos del Tribunal se pueden resumir de la siguiente forma:

1. Del considerando 92 de la Directiva 2014/24, el Tribunal “deduce” que “solo son admisibles los criterios de adjudicación, incluidos los sociales y medioambientales, que sean objetivos (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), que permitan evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios, tal y como estén definidos en el PPT, y obtener los que mejor respondan a sus necesidades”.

La Directiva en su considerando 92 indica que los “criterios deben, pues, permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas”. De esto se deduce, sin más, que los criterios de adjudicación deben permitir una evaluación del rendimiento de las ofertas en atención al objeto del contrato, como es evidente.

El concepto de rendimiento, interpretado sistemáticamente en el marco de la Directiva, acoge un rendimiento entendido en un sentido amplio, que remite no solo a consideraciones económicas o funcionales (que afectan, por ejemplo, a la mejor prestación de un servicio), sino también al rendimiento ambiental, social o innovador de la prestación. La propia Comisión Europea alude sistemática y reiteradamente de “rendimiento ambiental”, “rendimiento energético” o “rendimiento climático” en sus guías interpretativas de las Directivas de contratación⁷. En su Manual sobre contratación pública ecológica (2016), indica en reiteradas ocasiones que los criterios de adjudicación deben permitir una evaluación del “rendimiento ambiental”, sin restricciones referidas al rendimiento funcional directo de la prestación⁸. La interpretación restrictiva

⁷ *Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica*, 3ª edición, 2016 (véase pp. 15, 20, 24, 25, 29, 45, 46, 48, 49, 50, etc.)

⁸ “Se pueden asignar puntos durante la fase de adjudicación para reconocer un rendimiento medioambiental superior a los requisitos mínimos exigidos en las especificaciones.” (p. 45)

del concepto de rendimiento, limitado a su vertiente económica o funcional, no tiene base en la Directiva, tampoco a la luz del considerando 92.

2. Los criterios de adjudicación han de “permitir siempre evaluar comparativamente el rendimiento de las ofertas sobre el contrato, y más en concreto, sobre la obra, el suministro o el servicio. Es decir, la prestación contractual”.

Pues evidentemente. Los criterios de adjudicación estratégicos deben permitir evaluar comparativamente el rendimiento de la oferta. Deben servir para valorar comparativamente el mayor rendimiento ambiental o social de las ofertas presentadas, pero eso no quiere decir que sólo se puedan utilizar criterios de valoración que midan el rendimiento funcional u operativo de las prestaciones.

Esta interpretación vulnera el efecto útil de la Directiva 2014/24, en la medida en que limita injustificadamente las posibilidades de uso estratégico de la contratación, objetivo central de la citada norma. La Directiva reconoce claramente la posibilidad de establecer criterios referidos las características ambientales de la prestación, sin limitarlo a los criterios ecológicos con incidencia en la calidad. De hecho diferencia entre “calidad” y “características ambientales”, como criterios autónomos y diferenciados (art. 67).

La doctrina del TARC vulnera la jurisprudencia del TJUE sobre el uso de características ambientales como criterio de adjudicación. En los casos *Concordia Bus* (2002), *Wiemstrom* (2003) o *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos* (2012), el Tribunal admite con carácter general criterios de adjudicación, vinculados al objeto del contrato, que permiten valorar exclusivamente el rendimiento ambiental de las ofertas. Ninguno de los criterios analizados en las citadas sentencias servía para valorar el rendimiento operativo de la prestación. Los vehículos menos contaminantes, la energía

“(…) los criterios de adjudicación se ponderan y puntúan de modo que las ofertas que presenten un mayor rendimiento medioambiental obtengan mejores calificaciones”. (p.46)

“Es posible asimismo que desee fijar un nivel de rendimiento mínimo en las especificaciones técnicas para, posteriormente, asignar puntos adicionales en caso de que se mejore dicho rendimiento en la fase de adjudicación. Numerosos órganos de contratación utilizan este planteamiento al objeto de conservar cierta flexibilidad a la hora de aplicar la CPE”. (p. 48)

“si el grado de variación de los precios relativos a un producto es bajo pero el rendimiento medioambiental varía enormemente, tiene sentido asignar más puntos para evaluar las características medioambientales” (p.49)

“En algunos casos puede que desee solicitar un informe de pruebas o un certificado expedido por un organismo de evaluación de la conformidad para demostrar los niveles de rendimiento medioambiental que ofrecen los productos” (p.50).

renovable suministrada y los productos de comercio justo, las tres prestaciones analizadas en las sentencias mencionadas, prestaban el mismo servicio, en términos operativos, que los servicios o productos que carecieran de esos caracteres ecológicos. No posibilitaban llevar a cabo una evaluación comparativa ni de la calidad ni del mejor rendimiento operativo de las prestaciones. El Tribunal consideró admisibles este tipo de criterios, siempre que quede acreditado su vínculo con el objeto del contrato, sin establecer restricción alguna referida a su configuración como criterios de calidad, que permitan evaluar comparativamente el rendimiento operativo de las diferentes ofertas.

Asimismo, esta interpretación del TARC contradice buena parte de las previsiones de la legislación sectorial ambiental, de origen comunitario, que establece obligaciones de compra verde para los poderes adjudicadores. Es el caso, por ejemplo, de la Directiva 2009/33 y la posibilidad de integrar el impacto ambiental, en términos de emisiones por ejemplo, de los vehículos que entran dentro de su ámbito de aplicación. Esta doctrina avanza en dirección contraria a buena parte de las previsiones de la legislación sectorial ambiental, en la que se contienen, como hemos visto en este artículo, exigencias de integración de criterios ambientales, centrados exclusivamente en la reducción o eliminación de externalidades ambientales.

Los criterios voluntarios elaborados por la Comisión Europea para en torno a 20 categorías de contratos son igualmente inaplicables por efecto de esta doctrina, al tener, en buena medida, un vínculo exclusivo con el rendimiento ambiental de las prestaciones (productos de agricultura biológica, maquinaria de bajas emisiones, energía de origen renovable, madera de bosques sostenibles, papel de origen reciclable, etc.).

3. La Resolución 235/2019 dispone que "(...) no pueden constituir criterios de adjudicación aquellos que no permiten evaluar comparativamente las ofertas en términos de su rendimiento sobre el objeto del contrato, en cuanto no afectan a la calidad de su ejecución ni, por ello, a su valor económico".

El TARC entiende que los criterios adjudicación estratégicos sólo son válidos si permiten evaluar comparativamente el valor económico de las ofertas. Esta interpretación supone un retroceso de casi 20 años en el impulso de la compra estratégica. Una vuelta a la casilla de salida.

Este debate se planteó, en términos similares, en los primeros pasos de la compra estratégica, cuestión que ya tuvimos oportunidad de analizar en nuestro estudio monográfico sobre la compra verde en 2011, que consideramos de utilidad traer aquí para ver en perspectiva y contextualizada la doctrina del TARC:

"(...) La Comisión (Comunicación de 2001), confirmó la posibilidad de que los elementos medioambientales pudieran servir para "(...) determinar la oferta económicamente más ventajosa, en aquellos casos en que suponga una ventaja económica para la entidad contratante que pueda atribuirse al producto o servicio objeto de la licitación". (...)

Más recientemente, la Comisión (2005) ha afirmado, de forma más clara, que no es necesario que cada criterio de valoración por separado suponga una ventaja económica para el poder adjudicador, sino que será el conjunto de criterios el que determine la mejor relación calidad-precio. La oferta económica más ventajosa es la propuesta de prestación más valiosa, la que ofrezca un mejor equilibrio entre calidad y coste económico y, en su caso, social y ambiental, de acuerdo con los criterios económicos y no económicos utilizados por el poder adjudicar.

Esta cuestión ha sido analizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto Concordia (2002). Algunas de las partes intervinientes en el caso alegaron que el criterio ecológico debe revestir un carácter económico. La Comisión sostuvo, de acuerdo con el planteamiento restrictivo que seguía en ese momento, que el criterio debe suponer una ventaja económica que favorezca directamente a la entidad adjudicadora. (...)

El abogado general del asunto, el Sr. Jean Mischo, afirmó que "(...) un criterio de carácter ecológico puede integrarse entre los criterios de adjudicación sin que necesariamente se demuestre que posee una dimensión económica o que implica una ventaja económica, directa o no, para la entidad adjudicadora". A su juicio "(...) no puede deducirse del hecho de que corresponda a la entidad adjudicadora identificar la oferta económicamente más ventajosa que cada criterio deba obligatoriamente ser de carácter económico o tener tal dimensión". No le parece justificado "(...) que se admita un criterio de carácter ecológico únicamente si éste supone una ventaja económica para la entidad adjudicadora de que se trate". "Tal criterio se justifica asimismo si supone una ventaja para otros que no sean la entidad adjudicadora o para el medio ambiente en general".

El TJUE ha resuelto esta cuestión planteada en el asunto Concordia del siguiente modo:

"55 En segundo lugar, el referido artículo 36, apartado 1, letra a), no puede interpretarse en el sentido de que cada uno de los criterios de adjudicación adoptados por la entidad adjudicadora con el fin de identificar la oferta económicamente más ventajosa debe ser necesariamente de naturaleza meramente económica. En efecto, no cabe excluir que factores que no son puramente económicos puedan afectar al valor de una oferta para dicha entidad adjudicadora. Esta observación queda también corroborada por el propio tenor literal de esta disposición, que alude expresamente al criterio relativo a las características estéticas de una oferta."

El TJUE ha reiterado su doctrina en el asunto Wienstrom -sentencia de 4 de diciembre de 2003-. Estos pronunciamientos del Tribunal tienen

particular importancia. Si se hubiera limitado la admisibilidad de criterios ambientales de valoración únicamente a los que generen una ventaja económica para la entidad adjudicadora, ello supondría vaciar de contenido esta vía de integración ambiental en el régimen de la contratación pública. La dificultad de probar la existencia de ventajas económicas directas, vinculadas con la aplicación de criterios de adjudicación ecológicos, habría restringido de forma notable esta posibilidad".

En el marco normativo actual, desarrollado sobre el sustrato de la citada doctrina del TJUE, podemos afirmar que el TARC vulnera la Directiva al entender que los criterios sociales o ambientales solo pueden estar configurados como criterios de calidad, entendida esta en un sentido estricto.

La Directiva 2014/24 dispone que la "(...) mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos *cualitativos, medioambientales y/o sociales* vinculados al objeto del contrato público de que se trate". Diferencia entre aspectos cualitativos, ambientales y sociales, como definitorios de la naturaleza de los criterios de adjudicación. Al establecer una relación ejemplificativa de criterios de adjudicación posible, la Directiva alude a "(...) la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones" (art. 67.2). La norma singulariza tanto la calidad, como otros criterios no vinculados con el rendimiento operativo de la concreta prestación, como los criterios estéticos o los ambientales o sociales. La calidad, como criterio de adjudicación, es diferente de otros criterios que valoran, no el mayor o mejor rendimiento prestacional directo, sino el nivel de rendimiento en términos de políticas públicas de la prestación, como los criterios sociales o ambientales.

Por tanto, cuando hablamos de criterios de adjudicación estratégicos, hay que distinguir, a mi juicio, entre dos tipologías de criterios:

- Criterios de calidad vinculados a objetivos sociales, laborales o ambientales. En estos supuestos, el juicio de proporcionalidad aplicable por los Tribunales administrativos, debe exigir lógicamente el cumplimiento del "subtest" de "adecuación" o "utilidad". Si se plantea un criterio social o laboral sobre la base de su incidencia en la mejora de la calidad de los servicios (como, por ejemplo, los criterios referidos al incremento salarial o a la experiencia profesional del concreto personal encargado de la ejecución), deberá quedar acreditado que contribuye a mejorar el rendimiento funcional y la calidad de la prestación. En caso contrario se trataría de un criterio desproporcionado. Es en este espacio donde tiene sentido la doctrina del TARC

definida en su Resolución 235/2019. Con estos mimbres el Tribunal podría haber resuelto de forma específica este caso en relación a las mejoras salariales”, como criterio de adjudicación, sin desarrollar una doctrina de alcance general que frena el uso estratégico de la contratación pública vulnerando el efecto útil de la Directiva y sus concretas previsiones.

- Criterios estratégicos en sentido estricto. En este caso se trata de criterios que permiten valorar característica de la prestación que no tienen incidencia directa en la mejora de la calidad de la prestación. Posibilitan valorar el rendimiento social, laboral o ambiental de las ofertas, pero no necesariamente su repercusión en el rendimiento operativo o económico de la prestación. Estaríamos antes medidas proporcionadas, al menos desde la perspectiva de la aplicación del test de utilidad o adecuación, si sirven para alcanzar fines de mejora ambiental, social o laboral definidos por órgano de contratación.

La aplicación adecuada del principio de proporcionalidad no permite a los órganos de control administrativo intervenir en la identificación del objetivo estratégico que se pretende alcanzar (reducción de la contaminación atmosférica, limitación del impacto sobre el cambio climático, o fomento del reciclado y reutilización de materiales, de la agricultura ecológica, de la energía derivada de fuentes renovables o del consumo de madera de bosques sostenibles, etc.). Forma parte de la libre elección del órgano de contratación a la hora de definir la prestación, que es un espacio de discrecionalidad técnica o de oportunidad, que no puede ser controlado por los tribunales administrativos. Así, los Tribunales administrativos no puede controlar los objetivos estratégicos definidos por órgano de contratación. No pueden exigir que los objetivos de los criterios de adjudicación estén ligados necesariamente a la calidad de la prestación, ni que contribuyan a mejorar la satisfacción de las necesidades operativas directas del órgano de contratación. Su intervención debe limitarse a un control de legalidad sobre las cláusulas estratégicas, valorando su adecuación a la LCSP y a los principios generales de la contratación pública. No interferir sobre la libre definición de los objetivos de políticas públicas que pretenden apoyar los órganos de contratación, en el marco del proceso de preparación del contrato.

El tenor literal de la Directiva y la LCSP dota a los órganos de contratación de la posibilidad de utilizar los criterios ambientales, no vinculados directamente a la calidad o al valor económico, para alcanzar objetivos sociales, sin repercusión económica directa sobre el poder adjudicador, ni sobre la mayor calidad operativa de la concreta prestación. Los criterios de adjudicación deben permitir identificar la “oferta económicamente más ventajosa”, que nos remite

a la oferta de mayor “valor” de acuerdo con los parámetros económicos, cualitativos y estratégicos establecidos por el órgano de contratación. A los Tribunales les corresponde verificar, sobre la base de un mero control de legalidad, la adecuación de los criterios seleccionados a los principios generales de aplicación, pero no restringir las posibilidades previstas por el legislador y la jurisprudencia del TJUE para el uso estratégico de la contratación pública.

4. En el punto anterior, veíamos que el TARC entiende que los criterios de adjudicación deben permitir evaluar comparativamente las ofertas en términos de rendimiento, en cuanto *“afectan a la calidad de su ejecución”* y *“por ello, a su valor económico”*. Lo inconsistente de esta conclusión, se aprecia especialmente en el argumento utilizado para justificar esa deducción. El Tribunal considera que el argumento se ve confirmado por el considerando 94 de la Directiva 2014/24:

“Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta”.

Por tanto, las cualidades del personal empleado determinantes de la calidad en la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto, sí pueden emplearse como criterio de adjudicación, pero solo si ello es determinante para el nivel del rendimiento del contrato, aspecto éste último que el artículo 67 de la Directiva concreta en que esa calidad del personal pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato. De lo que se sigue que un criterio de adjudicación solo puede basarse en aspectos, circunstancias o cualidades concurrentes en el personal empleado en la ejecución del contrato cuando, ello afecte al nivel de rendimiento de la prestación objeto del contrato o afecte de manera significativa a la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto.”

La experiencia del personal como criterio de adjudicación solo puede utilizarse “en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato” (art. 67.2, letra b, Directiva 2014/24). Esta restricción solo se plantea con relación a este concreto criterio, la experiencia del personal. De hecho la Directiva alude a los criterios sociales ambientales o de innovación en otro apartado (art. 67.2, letra a), sin limitar la posibilidad de su uso a que sirvan para medir el rendimiento operativo o funcional de la prestación. La literalidad de la Directiva 2014/24 no justifica la interpretación del TARC. Este órgano extiende injustificadamente la concepción restrictiva del criterio de adjudicación “experiencia del personal”, a los criterios sociales o ambientales.

La redacción restrictiva del criterio “experiencia del personal” o de “calidad profesional” tiene sentido en la medida en que la experiencia es fundamentalmente un criterio de selección o de admisión de licitadores (lo que denominamos como “experiencia general”), por lo que como regla general no puede tener la consideración de criterio de adjudicación, ya que ello vulneraría las exigencias del principio de igualdad. Por ello, solo se permite el uso de la “experiencia concreta” como criterio de adjudicación en aquellos supuestos en los que este aspecto tiene una incidencia especialmente cualificada en el grado de rendimiento de la prestación. Además la “experiencia del personal” es un criterio de adjudicación de “calidad profesional” (véase en este sentido la sentencia del TJUE 26 de marzo de 2015, asunto C 601/13, *Ambisig*). Se trata así de un criterio de calidad, ligado a aspectos laborales, por lo que el juicio de proporcionalidad exige, como ya hemos indicado, acreditar su utilidad para la mejora del rendimiento operativo de la prestación.

Por tanto, la finalidad de esa redacción restrictiva del criterio de la calidad profesional tiene como finalidad establecer la diferencia entre la experiencia general, que tiene el carácter de criterio de admisión, y la experiencia concreta, que puede ser utilizada restrictivamente como criterio de valoración. En ningún caso, puede deducirse, ni desde una interpretación literal ni sistemática, que la Directiva en su artículo 67.2, letra b, pretenda establecer un criterio restrictivo general en relación al uso de criterios de adjudicación estratégicos por parte de los poderes adjudicadores, sino más bien delimitar el estrecho margen para el uso de la experiencia profesional como criterio de adjudicación y limitar los riesgos de vulneración del principio de igualdad. No se puede deducirse así de los concretos límites que establece la Directiva para el uso de un criterio de “calidad profesional”, una regla general de aplicación a todos los criterios estratégicos en sentido estricto, no vinculados directamente a la calidad de la concreta prestación.

5. El Tribunal también entiende que “(...) que algunas consideraciones sociales que reúnan los requisitos exigidos pueden operar como criterios de adjudicación o como condiciones de ejecución, pero otras solo pueden operar como condiciones de ejecución, sin duda porque no pueden reunir los requisitos intrínsecos para ser criterio de adjudicación, tal y como determina la Directiva 2014/24, en el Considerando 98”.

La lectura del considerando 98 en modo alguno permite deducir esta conclusión. Se limita a indicar que las condiciones de ejecución pueden tener un alcance social o ambiental dando ejemplo de su posible contenido. También cita el Tribunal el considerando 104 que apunta que los criterios para la adjudicación de contratos “constituyen la base para hacer una evaluación comparativa de la calidad de las ofertas”, mientras que “las condiciones de ejecución de un contrato constituyen requisitos objetivos fijos que no inciden

en la evaluación de las ofertas". No creo que se pueda deducir de este párrafo que haya características ambientales que solo puedan tener el carácter de condición de ejecución, y no de criterio de adjudicación. Con carácter general, si el contenido esencial de la cláusula esté vinculado a objeto del contrato se podrá configurar con uno u otro carácter, siempre que se pueda definir de forma precisa y medible y se pueda aplicar de forma objetiva como criterio de valoración.

Ahonda en esta doctrina la Resolución 489/2019, de 9 de mayo de 2019, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Se pronuncia sobre una condición especial de ejecución, basada en consideraciones sociales y laborales. La condición establece la obligación de contratación de un porcentaje igual o superior al 5% de las personas con especial dificultad de acceder al mercado laboral, en el caso de nuevas contrataciones, bajas o sustituciones. En este caso el Tribunal aplica la doctrina, ya comentada sobre los criterios de adjudicación:

"Pues bien, una cosa son estas condiciones especiales de ejecución y otras muy distintas, los criterios de adjudicación que, en efecto, han de guardar una relación o vinculación con el objeto del contrato en los términos que fueron expresados en la Resolución de este Tribunal nº 235/2019, de 8 de marzo.

Así hemos de precisar y reiterar que el requisito relativo a la vinculación al objeto del contrato lo cumple la condición especial establecida. No debe confundirse esa vinculación con la referida al mismo requisito respecto de los criterios de adjudicación. En éstos el requisito ha de referirse al objeto del contrato, pero también ha de medir o valorar el rendimiento del aspecto a valorar en la oferta respecto de la prestación objeto del contrato de forma que contribuya a mejorar la satisfacción de las necesidades del órgano de contratación.

Pero en el caso de las condiciones especiales de ejecución la vinculación al objeto del contrato se cumple por el hecho de que la condición se efectúe durante el cumplimiento y en la ejecución de la prestación contratada, no en otra.

En este sentido se pronuncia la Directiva 2014/24 en sus Considerandos y la "Guía para considerar los aspectos sociales en las contrataciones Públicas" elaborada la Comisión Europea en 2010. En ella se especifica que el requisito de la vinculación al objeto del contrato se cumple en las condiciones especiales de ejecución cuando éstas se efectúan o realizan en el cumplimiento de la prestación objeto del contrato, no en otra. Y en el caso analizado el compromiso de que la adjudicataria, en caso de nuevas contrataciones, bajas u sustituciones que se produzcan durante la ejecución de las prestaciones objeto de los contratos basados en este acuerdo marco, respecto al personal que la empresa dedique a la ejecución de tales

prestaciones, son conformes con las exigencias del artículo 70 de la Directiva 2014/24/UE y con el artículo 202 LCSP."

No existe ninguna razón objetiva, ni sobre la base de la Directiva 2014/24 o de la LCSP, ni de la doctrina del TJUE, que justifique un tratamiento diferenciado de los criterios o cláusulas estratégicas. La vinculación con el objeto del contrato y el respeto a los principios de la contratación, es la pauta para medir la validez de las cláusulas ambientales o sociales. Este planteamiento nos puede llevar al absurdo de admitir una condición especial de ejecución, sin incidencia en el rendimiento operativo, ligada a consideraciones sociales o ambientales, de obligado cumplimiento para el contratista, con una incidencia económica y organizativa directa en la prestación, y rechazar un eventual criterio de adjudicación, sin incidencia en el rendimiento funcional, con el que se pretendería valorar en qué medida los licitadores están dispuestos a integrar una determinada perspectiva social, dando margen a estos para valorar la viabilidad y el alcance del objetivo estratégico que se pretende. En este último caso, los operadores podrían adecuar el objetivo estratégico general del órgano de contratación, y orientarlo a un objetivo específico viable, en el marco de las condiciones económicas y organizativas del contrato. En el caso de una condición de ejecución, hablaríamos de una obligación del contratista que, en el supuesto de estar mal definida, podría hacer inviable técnica o económicamente el contrato, al prever por ejemplo una obligación de contratación de personal innecesaria, una exigencia que desequilibra de inicio el contrato o una solución de gestión que está disponible en el mercado.

6. Al analizar en concreto la validez de un criterio de adjudicación referido a los porcentajes de mejora salarial, el Tribunal interpreta que "(...) el artículo 145.6 amplía los supuestos en que el criterio de adjudicación se encuentra vinculado al objeto del contrato, extendiéndolo a cualquiera de sus aspectos, a cualquier etapa de su ciclo de vida y a los factores que intervienen en determinados procesos, a renglón seguido afirma respecto de esos factores que intervienen en el proceso de prestación de los servicios (uno de los cuales es el «factor trabajo»), que deben referirse especialmente a «formas de prestación socialmente sostenibles y justas». Pues bien, este Tribunal interpreta que la expresión «socialmente sostenibles y justas» se refiere al nivel mínimo establecido por la normativa de aplicación. En el caso de los salarios, al salario mínimo interprofesional, o al fijado en el convenio de empresa o en el convenio colectivo sectorial de aplicación. Estos niveles salariales son los socialmente justos y sostenibles; por debajo de ellos, no lo son".

Pese a lo indicado por la Resolución, ni la Directiva ni la LCSP limitan la vinculación al objeto del contrato a las características sociales previstas normativamente. No se deduce desde luego del artículo 145.6, ni de la expresión "formas de prestación socialmente sostenibles y justas". De hecho la

compra pública estratégica, se caracteriza fundamentalmente porque los órganos de contratación puedan introducir cláusulas o criterios ambientales de apoyo a las políticas públicas y su regulación de desarrollo. Hay compra estratégica cuando el órgano de contratación va más allá de los estándares legales. Así queda en evidencia en la doctrina del Tribunal del TJUE, que se ha plasmado en los asuntos *Concordia Bus* (2002), *Wiemstrom* (2003) o *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos* (2012). De hecho en este último asunto el Tribunal abre la posibilidad, en términos generales, de utilizar un criterio de adjudicación referido a las características sociales de un proceso productivo, por referencia a etiquetas de comercio justo que establecen estándares sociales privados que van más allá de las regulaciones nacionales.

No obstante, entendemos que esta apreciación del Tribunal, en la medida en que se realiza en el marco de la valoración jurídica concreta de un criterio referido a la mejora salarial, no debería tener proyección y alcance restrictivo en la determinación de criterios de valoración ambientales. En ese caso, si la tuviera eliminaríamos la posibilidad de introducir criterios de valoración ambientales referidas a los procesos de producción, prestación o comercialización de las prestaciones, orientados a incentivar, por ejemplo, el suministro de energía renovable y de productos ecológicos o derivados de procesos productivos sostenibles.

5. CONCLUSIONES

Hasta el momento el impulso político de compra pública verde en España se ha caracterizado por su falta de consistencia (o inexistencia en algunas administraciones). Con carácter general (con algunas excepciones destacadas como el País Vasco o Cataluña, o las recientes iniciativas del Ayuntamiento de Madrid) parece no haberse adquirido conciencia de su potencial, no solo ambiental, sino también en términos económicos, y su capacidad para fomentar servicios y productos innovadores, competitivos, con capacidad de creación de empleo y de desarrollo del emprendimiento –como el emergente mercado de plásticos reciclados-. No se ha reforzado (con carácter general, insisto) su implantación mediante los necesarios planes de profesionalización de los órganos de contratación, ni a través de la dotación al personal de los órganos de contratación de herramientas e información, jurídicamente fiables, para su aplicación segura. Se hace necesario un impulso planificado y coordinado a nivel estatal (y también autonómico, en aquellas CA menos dinámicas), que hasta ahora no ha existido, en el desarrollo de metodologías y de fichas de criterios y cláusulas ambientales para determinados tipos de contratos y la recopilación de experiencias de buenas prácticas, que sean publicadas sistemáticamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Los mandatos legislativos sectoriales de integración de criterios ambientales en las decisiones públicas de compra deben ser aplicados en el marco de la preparación de los contratos por los órganos de contratación. No deben permanecer a modo de “jarrón chino” en las normas ambientales como meras declaraciones de deseo, desconocidas o ignoradas, sin efectos tangibles en la realización de la compra pública. No obstante, también es necesario apuntar, que este impulso legislativo sectorial a la compra verde y circular debe hacerse desde la mejor técnica jurídica y aportando seguridad a los órganos de contratación, sin abocarlos a la introducción de cláusulas o criterios que incrementen la conflictividad, desincentivando así en la práctica el uso estratégico de la contratación pública.

En el avance e impulso de la compra pública verde y circular, es fundamental que los tribunales administrativos de contratación aporten seguridad jurídica y claridad en el uso de cláusulas ambientales, desde una comprensión efectiva de las posibilidades y límites que ofrece el Derecho comunitario y la doctrina TJUE; sin añadir restricciones injustificadas o confusión en su aplicación práctica. Esto no parece cumplirse en algunos pronunciamientos recientes.

El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales ha desarrollado una doctrina, con vocación de generalidad, lesiva para el desarrollo de un instrumento de mercado, como la compra pública estratégica, con declarado papel protagonista en la estrategia de desarrollo socioeconómico de la UE y, en consecuencia, en el fomento de la sostenibilidad, competitividad e innovación de la economía europea. En este breve estudio se ha tratado de realizar aportaciones para una modulación ambiental de dicha doctrina, más adecuada a nuestro juicio a la finalidad y el contenido literal de la Directiva 2014/24 y la LCSP. En todo caso y dada su trascendencia, sería oportuno que el Tribunal o los tribunales autonómicos, plantearan una cuestión prejudicial ante el TJUE que dé carta de naturaleza a la indicada doctrina o que marque el camino adecuado a seguir en el desarrollo de una compra pública estratégica.

CUARTA PARTE

POLÍTICAS AUTONÓMICAS

Coordinación: JESÚS JORDANO FRAGA

Valoración general y síntesis de la política normativa en CCAA 2019*

JESÚS JORDANO FRAGA

Queremos expresar nuestro agradecimiento y afecto al Profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN creador e impulsor del Observatorio. El observatorio ha sido y es el punto de encuentro de la doctrina ius ambientalista. La obra continua y es la proyección del impulso del magisterio y liderazgo de Fernando LÓPEZ RAMÓN.

De modo general resaltan este año los procesos de simplificación normativa (Andalucía y Galicia); la aprobación de leyes de cambio climático (Aragón, Cataluña que modifica su Ley, Islas Baleares, Anteproyecto del País Vasco); la aprobación de declaraciones de emergencia climática (Castilla-La Mancha, Cataluña) y acciones en materia de economía circular (Baleares, Canarias, Galicia, Navarra). Exponemos a continuación una síntesis de las aportaciones de este año¹. Creo un error la aprobación de normas o

* Por Jesús JORDANO FRAGA. Estudio realizado en el marco del proyecto DER2017-85981-C2-2-R, "Derecho Ambiental, Recursos naturales y Vulnerabilidad", subvencionado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

¹ Este año el observatorio en sección autonómica registra contribuciones de los siguientes profesores; Aragón: Olga Herráiz Serrano; Canarias: A. Jiménez Jaén; Castilla-La Mancha: N. Garrido Cuenca y F. Delgado Piqueras; Castilla-León: I. Sanz Rubiales; Cataluña: (Barcelona) M.T. Vadri Fortuny; Valencia: Juan Rosa Moreno; Extremadura: F. Arias Aparicio Galicia: A. Nogueira López (Santiago) Islas Baleares: B. Trías (Baleares). Tomeu Trias; La Rioja: R. Javier Santamaría Arinas; Madrid: C. Alonso García; Murcia: Santiago González Carreño B. Soro Mateo Mateo; E. Pérez de los Cobos

declaraciones meramente proclamáticas sin consecuencias tangibles. Los procesos de simplificación normativa están en sintonía con los programas europeos de mejora legislativa y deben, en nuestra opinión, valorarse positivamente, pero tienen el obvio peligro de la desregulación. Para que sean creíbles debe ser acompañados con el incremento cuantitativo y cualitativo de la inspección ambiental.

En Aragón O. Herráiz da cuenta de cómo se postulan como líneas directrices el impulso de una Ley aragonesa de cambio climático y la aprobación de la Ley 3/2019, de 21 de febrero, de modificación del Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, sobre impuestos medioambientales, para la supresión del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable. En Canarias Adolfo Jiménez nos narra como desde las elecciones ha surgido un pacto suscrito entre el PSO, Nueva Canarias, "Sí se Puede" y Agrupación Socialista Gomera. Uno de puntos del pacto se refiere específicamente al "Desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático". En él se propone un Plan Integral de Lucha contra el cambio climático y se apuesta por la movilidad sostenible sustentada en una adecuada planificación territorial de los viarios, la mejora transporte público y el fomento de la utilización de vehículos sostenibles (los eléctricos). En dicho documento se contempla un ambicioso plan de tratamiento de los residuos, fomentando la economía circular y la drástica reducción del uso de plásticos. En cuanto al agua, las claves de la política a desarrollar pasan por el ahorro y la desalinización mediante energías renovables. En el conjunto de novedades normativas el autor destaca el Decreto 316/2019, de 5 de septiembre, que aprueba el reglamento por el que se regula la etiqueta ecológica.

Nuria Garrido y Francisco Delegado nos relatan como ninguna ley de carácter ambiental ha sido aprobada o modificada en Castilla-La Mancha durante 2019, si bien este año se llevó a cabo la tramitación de la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental. Se han publicado los 41 planes de gestión de Zonas de Especial Conservación (ZEC) incluidas en la Red Natura 2000. Esto es consecuencia de la STSJ 131/2019, de 19 de abril que anula la Orden 63/2017, de 3 de abril por la falta de publicación en el DOCM de estas normas. Merecen destacarse, la declaración de Emergencia Climática por parte de las Cortes de Castilla-La Mancha y la Estrategia de Cambio Climático Horizontes 2020 y 2030 aprobada para el periodo 2020-2030. Esta última aprobada por Orden revisa la Estrategia de 2010. Está articulada en cuatro programas: mitigación, adaptación, sumideros de carbono e información y capacitación para la sostenibilidad, que abarcan siete sectores con el compromiso de implementación de 80 medidas específicas. Las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado el 24 de septiembre 2019 la Declaración de

(Murcia) Navarra: J.F. Alenza García (Pública de Navarra) País Vasco: I. Lazcano Brotons; Principado Asturias R. Alonso Ibáñez; y Andalucía: J. Jordano Fraga.

Emergencia Climática. En ella se contienen 19 medidas económicas, ambientales y sociales orientadas a combatir, mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático. En Valencia Juan Rosa Moreno *nos informa de* la modificación de su marco legal territorial y de la revisión del Plan Integral de Residuos. Modificaciones que, a su juicio, han implicado un importante avance en postulados sostenibles. Así se han eliminado importantes trabas administrativas para el establecimiento de instalaciones de energías renovables y, por otro lado, la revisión de la planificación de residuos ha supuesto un nuevo y acertado impulso de su gestión basada en un necesario enfoque circular contemplándose de manera mucho más adecuada flujos de residuos de especial relevancia, como los biorresiduos.

Iñigo Sanz nos narra como la suspensión del Decreto de especies cinegéticas supuso la imposibilidad sobrevenida del ejercicio de la caza, que se resolvió mediante la aprobación urgente de una reforma de la Ley de Caza. Se trata de una Ley de convalidación, dirigida a evitar los efectos del control judicial, Las novedades de la nueva norma consisten, en primer lugar, en que es la propia Ley la que contiene el listado de especies cinegéticas (de forma que este listado queda blindado frente a los controles judiciales), lo cual es técnicamente correcto (este tipo de listados es propio de los Anexos, según las Directrices de Técnica Normativa); y en segundo lugar, en la presunción *iuris tantum* establecida por la propia Ley de que las especies cinegéticas son todas cazables, salvo que se demuestre lo contrario y así conste en el Plan General de Caza. Cree Iñigo SANZ que la corrección jurídica de esta presunción es más que dudosa. A continuación, Iñigo Sanz se refiere a la Ley 5/2019, de 19 de marzo, de modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que se dirige a regular específicamente las actividades extractivas en suelo rústico. Esta reforma legal parte de la base de la interdicción de prohibiciones genéricas de actividades extractivas, tal y como lo establece el art. 122 de la Ley de Minas, añadido por la DA 1 de la Ley 12/2007, de 2 de julio.

María Teresa Vadri Fortuny nos relata como en Cataluña en el marco de una coyuntura poco propicia a los avances significativos, se ha producido la aprobación del Plan normativo, el Plan para la implementación de la Agenda 2030, el informe relativo al Plan de Gobierno abierto, además de algunas novedades legislativas. En este sentido da cuenta del Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables; la Ley 9/2019, del 23 de diciembre, que modifica la Ley 16/2017 del cambio climático, en relación con el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, después de que la STC 87/2019, de 20 de junio, declarase la constitucionalidad del citado impuesto. Así se ha configurado como un impuesto de carácter finalista en el que la recaudación se destinará íntegramente al Fondo climático y al Fondo del patrimonio natural y la biodiversidad.

En Extremadura Flor Arias Aparicio da cuenta del proceso de simplificación emprendida mediante la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil que efectúa una modificación de quince leyes autonómicas, incidiendo en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental y la mejora de la regulación en materia de montes. Sigue la espinosa cuestión de la isla del embalse de Valdecañas, ubicada en el río Tajo a su paso por la provincia de Cáceres. En el año 2019 tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional declarando parcialmente la inconstitucionalidad de la ley extremeña, Flor Arias lamenta que, pese a la confirmación de la nulidad del proyecto, por afectar a un espacio de la Red Natura 2000, sigue aún sin ser ejecutada una decisión sobre la que pesa la duda de los beneficios y los perjuicios de su efectivo cumplimiento.

En Galicia Alba Nogueira y Beltrán Puentes analizan la aprobación de las leyes de patrimonio natural y biodiversidad y de rehabilitación y regeneración urbanas o la adopción de las estrategias de economía circular y cambio climático como ejemplos de esta recuperación del pulso ambiental. Sin embargo, detectan que otros proyectos se han visto paralizados por la convocatoria electoral y se aprecia la continuidad con los cambios normativos a la carta que simplifican el procedimiento administrativo para ciertos operadores y desregulan. También dan cuenta de la paralización de algún proyecto muy polémico como la reapertura de la Mina de Touro. En el debe, anotan la continuidad de los compulsivos cambios normativos para desregular actividades problemáticas y suprimir trámites participativos. Destacan la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, que ha recibido una notable contestación ciudadana, política y ecologista. La norma substituye a la obsoleta Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza. Entre las novedades, destacan la creación de las "microrreservas" como subcategoría temporal de las reservas; la fijación de una superficie mínima para que un espacio pueda ser declarado parque natural (aspecto que ha sido criticado por la oposición y los colectivos ecologistas); el establecimiento de una Red de parques de Galicia; y la modificación del régimen de los "espacios naturales de interés local".

M^a Consuelo Alonso y Antonio Villanueva destacan la reorganización de la estructura administrativa del área de medio ambiente, cuya Consejería pasa a denominarse Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad. El resto de las normas dictadas se han limitado a establecer las épocas hábiles y las vedas de caza y pesca, suelta en los cauces de determinadas especies, mejora de los algunos procedimientos administrativos y otorgamiento de subvenciones para la adquisición de vehículos más eficientes para taxis y vehículos comerciales. Los autores una vez más abordan el Madrid Central. La anunciada supresión en la campaña electoral ha devenido finalmente en una ligera modificación que no desvirtúa prácticamente el perímetro y las medidas de

limitación del tráfico en esta área. Especialmente conflictivas se han revelado las diferentes medidas para controlar el tráfico urbano. Desde este primer aspecto, la STJSM de 13 de marzo de 2019 (núm. 201/2019), estima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid: el consistorio madrileño es competente para establecer limitaciones, prohibiciones o restricciones de la circulación y estacionamiento de vehículos a motor en vías urbanas de su titularidad por razones de interés general.

Santiago ÁLVAREZ, Blanca SORO y Elisa PÉREZ DE LOS COBOS hacen un monográfico sobre el *Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor*. Desde el punto de vista de su aplicación territorial señalan que el Decreto-Ley lleva a cabo una zonificación para distinguir las diferentes obligaciones jurídicas o, en otros casos, su diferente intensidad en el territorio global que vendría a ser lo que denomina «Cuenca vertiente al Mar Menor». Los autores consideran que la extraordinaria y urgente necesidad no se compadece con los plazos de entrada en vigor para muchas de las medidas previstas. Así denuncian que la comparación entre los preceptos de la Ley de 2018 derogada y el nuevo Decreto-Ley de 2019 ponen de manifiesto que, en muchos aspectos, la nueva regulación resulta menos protectora que la derogada.

Bartomeu Trias Prats nos informa que en el año 2019 se han aprobado la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, la Ley 10/2019, de 22 de febrero y la Ley 3/2019, de 9 de febrero, agraria de las Islas Baleares. Así, en esta última norma se regulan figuras como los contratos territoriales suscritos entre la administración y los titulares de explotaciones agrarias, o se regulan también los acuerdos de custodia del territorio, suscritos entre entidades de custodia y explotaciones agrarias, que permiten que los explotadores reciban compensaciones por aquellos servicios. De la Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Islas Baleares, incorpora diversas previsiones que resultan relevantes, como la obligatoriedad de la recogida selectiva y eficiente de la materia orgánica, la potenciación del compostaje doméstico y comunitario o el establecimiento de un umbral máximo de impropios (5%; en casos justificados 10%) que permita asegurar un tratamiento de calidad.

José Francisco Alenza da cuenta de cómo el cambio de Gobierno ha generado la reestructuración de la Administración de la Comunidad Foral. Se desgajan así de las competencias del Departamento ambiental, las relativas a la ordenación del territorio y urbanismo, que se asignan al nuevo Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos. Se vuelve, por tanto, a producir una escisión orgánica entre los responsables ambientales y los territoriales, lo cual, a su juicio, no parece justificado habida cuenta de la íntima y estrecha conexión entre los asuntos públicos implicados

en estas materias competenciales. Junto a ello destaca en el panorama ambiental de 2019 la aprobación de dos leyes forales: una para modificar mínimamente la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad y otra para dotar de un renovado marco legislativo a los animales de compañía. El legislador foral ha decidido suprimir el adelanto que se había establecido respecto de otras prohibiciones: las relativas a las vajillas de plástico y a los envasados en monodosis o cápsulas. De otro lado, la Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra viene a sustituir a la anterior Ley Foral 7/1994, de 31 de mayo, de protección de los animales.

Iñigo Lazkano Brotóns informa de la aprobación la Ley de sostenibilidad energética y dos leyes: la reguladora del patrimonio cultural y la de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales. El Gobierno vasco ha presentado en sede parlamentaria otros dos proyectos de ley importantes: el de administración ambiental (que pretende sustituir a la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco de 1998) y el de conservación del patrimonio natural. Otro texto legal, sobre cambio climático, se halla aún en una fase más incipiente de tramitación, pues ha sido sometido a información pública en tanto que Anteproyecto de Ley. Por último, la aprobación definitiva de las nuevas Directrices de ordenación del territorio del País Vasco, que vienen a sustituir a las de 1997. Destacamos en este conjunto la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad. En cualquier caso, se establece que las administraciones públicas vascas, cada una en su respectivo ámbito de actuación, como criterio general deberán alcanzar una reducción del consumo de energía del 60% en el horizonte 2050, con una reducción del 35% en el horizonte 2030. Además, en las licitaciones de las administraciones públicas vascas se exigirá que el 100% de la energía adquirida sea renovable. La STSJPV 320/2019, de 25 de enero, basándose en la jurisprudencia precedente de ese mismo tribunal en relación a análogas restricciones que se pretendieron establecer en la zona del casco viejo, declara nulas las previsiones del régimen de distancias entre establecimientos de juego y recreativos y entre establecimientos de alimentación en régimen de autoservicio.

Charo Alonso considera que el Principado de Asturias se caracteriza por un pobre balance en el plano legislativo y reglamentario más allá de las cuestiones de organización administrativa. Ha sido una actividad más relevante en el campo de planes y documentos estratégicos. Las novedades se concretan fundamentalmente en: a) el *Decreto 27/2019, de 11 de abril, de Protección y Control Ambiental Industrial*. Tiene por objeto incrementar el nivel de protección del medio ambiente, y crear el Registro de organismos de *Ley del Principado de Asturias 10/2017, de 24 de noviembre*; b) *Ley del Principado de Asturias 10/2017, de 24 de noviembre, de tercera modificación de la Ley de protección de espacios naturales*. A raíz de las sentencias del Tribunal Supremo 519/2013, de 29 de enero, y 532/2013, de 30 de enero, sobre impugnación del

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Fuentes de Narcea, que pusieron de manifiesto la necesidad de una mayor representatividad en los órganos de gestión de los propietarios de terrenos incluidos en la superficie sobre la que se asientan los parques naturales.

René Santamaría resalta el cambio político registrado en La Rioja como consecuencia de las elecciones autonómicas celebradas en mayo y la constitución del nuevo gobierno de coalición PSOE-Podemos. Mediante Resolución del Consejero 1358/2019, de 24 de junio, ha llegado el segundo Plan de Inspección Medioambiental de La Rioja 2019-2024. Se trata de un documento, mucho más extenso que su precedente. También destaca la creación por Decreto 39/2019, de 10 de septiembre, de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica que, a las competencias clásicas en materia de medio ambiente, suma otras relativas a obras públicas, transportes y energía que hasta entonces venían ejerciendo otros departamentos.

Por último, en Andalucía, servidor de ustedes cuenta como la actividad normativa ha venido protagonizada por dos normas con rango de Ley. El Decreto-ley núm. 3/2019, de Medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares y el Decreto-ley núm. 4/2019 de Fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas. En el horizonte se atisba una iniciativa pionera de codificación y simplificación de la normativa ambiental propiciada desde la Unión Europea. Por último, damos cuenta de la STSJ de Andalucía, Sevilla de 12 junio, JUR\2020\18888, que declara la responsabilidad de un Consorcio por incumplimiento de depuración de aguas residuales por vertidos de una depuradora no construida declarada de interés general. Cuestionamos este fallo a la luz de pronunciamientos penales que descartan la culpabilidad y establecen el error invencible de prohibición.

Política normativa ambiental de Andalucía 2019: declaración de interés estratégico para Andalucía de iniciativas económicas y adecuación ambiental y territorial de viviendas ilegales *

JESÚS JORDANO FRAGA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. El Decreto-ley núm. 3/2019, de 24 de septiembre, de Medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares. 2.2. El Decreto-ley núm. 4/2019, de 10 de diciembre, de Fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico. 3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN. 3.1. ORGANIZACIÓN. 3.2. Ejecución. 3.2.1. Ordenación del Territorio y Planificación ambiental. 3.2.2. Espacios naturales protegidos y recursos naturales. 3.2.3. Subvenciones y ayudas ambientales. 3.2.4. Residuos y contaminación ambiental. 3.2.5. Empleo ambiental. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 4.1. Responsabilidad de Consorcio por incumplimiento de depuración de aguas residuales por vertidos de depuradora no construida declarada de interés general. Nulidad por graduación *ad hoc* de la sanción impuesta. 4.2. Nulidad de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 14 de enero de 2016, por la que se aprueban los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo. 4.3. Obligación de publicación en el correspondiente boletín o diario oficial del Plan de Gestión de

* Estudio realizado en el marco del proyecto DER2017-85981-C2-2-R, "Derecho Ambiental, Recursos naturales y Vulnerabilidad", subvencionado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

determinadas Zonas Especiales de Conservación de la Red natura 2000 dada su naturaleza de carácter normativo: la publicidad a través de otros medios complementarios no sustituye la necesaria publicación oficial como requisito de elaboración. 4.4. Daños causados por especies cinegéticas. Inexistencia de responsabilidad por la adopción de medida cautelar en expediente sancionador. 4.5. Tutela cautelar. Prevalencia de los intereses ambientales. 4.6. Interés público o social: Admisibilidad de camping asociado a la educación ambiental y de escuela de apicultura ecológica en suelo no urbanizable especialmente protegido *ex art.* 52.22 LOUA. 4.7. La AAI es un "acto condición" no existiendo caducidad para la exigencia del cumplimiento de los requisitos que se estime necesario cuando la normativa de aplicación así lo establezca. Necesidad de previa AAU para poder otorgarse la autorización de reinicio de los trabajos mineros. 4.8. Inadmisibilidad de la pretensión de cambio de actividad de bar con música a discoteca. 4.9. Inexistencia de acción popular ambiental en materia forestal.

RESUMEN: La actividad normativa ha venido protagonizada por dos normas con rango de Ley. El Decreto-ley núm. 3/2019, de Medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares y el Decreto-Ley núm. 4/2019, de Fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas. En el horizonte se atisba una iniciativa pionera de y la codificación y simplificación de la normativa ambiental propiciada desde la Unión Europea. En el ámbito organizativo mediante Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, sobre reestructuración de Consejerías Medio Ambiente pasa de Ordenación del Territorio a Agricultura.

ABSTRACT: The normative activity has been carried out by the two Decree-law no. 3/2019, of Urgent measures for the environmental and territorial adequacy of irregular buildings and no. 4/2019 Promotion of economic initiatives through streamlining and administrative simplification. On the horizon there is a pioneering initiative to simplify and codify the environmental regulations promoted by the European Union. In the organizational field by means of Decree of the President 2/2019, of 21 January, and on restructuring of Councils Environment is passed on to Organization from Land Use to Agriculture.

PALABRAS CLAVE: Regularización de viviendas ilegales. Simplificación administrativa ambiental. Responsabilidad administrativa por la omisión de construcción de depuradoras.

KEYWORDS: Regularization of illegal housing. Environmental Administrative simplification. Administrative responsibility for the omission of construction of sewage treatment plants.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Al igual que en los últimos años, en 2019 se ha producido una muy moderada actividad legislativa y de ejecución reglamentaria propias de un ordenamiento ambiental maduro. Esta moderación también tiene que ver con el cambio político acaecido en Andalucía tras más 30 años de gobiernos socialistas. El nuevo Gobierno pretende la codificación y simplificación de la normativa ambiental propiciada desde la Unión Europea. La introducción de principios de mejora de la legislación tuvo su origen en el deseo de mejorar la gobernanza europea y el libro Blanco¹. La política de mejora de la legislación ha dado lugar a la [COM\(2015\) 215 final: Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE](#); la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo Propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación Estrasburgo, 19.5.2015 COM(2015) 216 final² y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones “Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso”, Bruselas, 15.4.2019 COM(2019) 178 final³ y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso»[COM(2019) 178 final](2020/C 14/10) Ponente: Denis MEYNENT⁴.

Este año ha venido protagonizado por dos normas con rango de Ley: De un lado, el Decreto-ley núm. 3/2019, de 24 de septiembre, de Medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía; y de otro, el Decreto-ley núm. 4/2019, de 10 de diciembre, de Fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, normas que pasamos a exponer. Valoramos de modo positivo la ambientalización del fenómeno de la edificación irregular. La solución adoptada por el legislador de Andalucía nos parece una posición realista/posibilista ante un fenómeno masivo. La

¹ [COM\(2001\) 428: La gobernanza Europea - Un libro blanco.](#)

² Disponible en [este enlace.](#)

³ Disponible en [este enlace.](#)

⁴ Disponible en [este enlace.](#)

regularización incide sobre el impacto ambiental de los vertidos estableciendo efectivas medidas de control. La alternativa es la permanencia del fenómeno sin el control ambiental de los vertidos. No puede ignorarse que el DL 4/2019 impone un sistema de depuración que cuente con las garantías técnicas necesarias para evitar la contaminación del terreno y de las aguas subterráneas o superficiales.

2. LEGISLACIÓN

2.1. EL DECRETO-LEY NÚM. 3/2019, DE 24 DE SEPTIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA ADECUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL DE LAS EDIFICACIONES IRREGULARES

En 2019 destaca de modo especial, como ya se ha dicho, la aprobación del Decreto-ley núm. 3/2019, de 24 de septiembre, LAN 2019\264⁵, de Medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares. El objeto del Decreto-ley, que es regular el régimen aplicable y establecer las medidas adecuadas para las edificaciones irregulares, aisladas o agrupadas, en las que no resulta posible adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio. Recomendamos para su comprensión el Documento "Texto comentado con la contestación a las preguntas frecuentes" Actualizado a 12/11/2019⁶. Quizá este apócrifo documento debiera convertirse en norma o, al menos, en instrucción interpretativa publicada.

La norma contiene veinte y cuatro preceptos, dos Disposiciones Transitorias, una Derogatoria⁷ y dos Finales: El Decreto Ley se estructura en

⁵ BO. Junta de Andalucía Extraordinario , núm. 23 de 25 de septiembre de 2019, p. 2.

⁶[Decreto Ley de edificaciones irregulares. Texto comentado](#)

⁷ El Decreto Ley deroga expresamente, entre otras, las siguientes normas: el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable; la Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a modificación de la ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable y la Disposición adicional décima de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, «Recuperación de dotaciones y aprovechamiento público en actuaciones irregulares en suelo urbano».

cuatro Títulos; Título Preliminar; Título I. Régimen de las edificaciones irregulares en situación de asimilado a fuera de ordenación [arts.3 a 9]. Título II. Plan especial de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares (arts. 10 a 15) ; y, TÍTULO III. La incorporación de las edificaciones irregulares al planeamiento urbanístico General (arts. 16 a 24)⁸.

En el Título I se establece el procedimiento de declaración de la situación de asimilado a fuera de ordenación (en adelante, AFO) en la que se encuentran las citadas edificaciones irregulares y se establece el régimen al que deben estar sometidas, antes y después de la declaración. Se encuentra en situación de AFO las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio del artículo 185.1 de la LOUA⁹.

La edificación irregular declarada AFO está sometida a un régimen muy limitado de posibles obras y de acceso a servicios. La edificación legal tiene, pese a la temporalidad establecida por la LOUA un régimen de usos y obras más amplio que el que se permite en el AFO. En todo caso, la duración aunque sea limitada es renovable y nunca inferior al tiempo que sea indispensable para la amortización de la inversión que requiera su materialización. Nosotros hemos criticado duramente este régimen cicatero¹⁰. Un pronunciamiento reciente avala esta diferencia que distingue entre edificaciones en situación legal de fuera de ordenación y las asimiladas a esta, previsión legal desarrollada por el Decreto 2/2012, de 10 de enero y que solo autoriza a declarar en situación legal de fuera de ordenación edificaciones construidas con licencia y ajustándose a las determinaciones de la misma, “diferencia de trato que en modo alguno parece caprichosa o arbitraria al no poder hacerse de igual condición al que construyó con licencia que al que lo hizo clandestinamente, además de constituir un supuesto de fraude de ley declarar en situación de fuera de ordenación una edificación destinada a caseta agrícola o almacén que no es tal, resultando notorio que lo construido fue una vivienda y anejos” (así, STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia núm. 1997/2019 de 21 de junio, JUR\2019\328745, Recurso cont-adm 1627/2016, Ponente PÁEZ MARTÍNEZ VIREL, f. de Dcho 1º). Como veremos esto es así salvo que se trate de edificaciones anteriores a 1975 para las que sí se produce amnistía en equiparación de condiciones.

⁸ Seguimos y usamos el hilo conductor de su exposición de motivos.

⁹ Art. 3.1 DL 3/2019.

¹⁰ “Teoría General de la regularización de las edificaciones ilegales. La regularización en Andalucía AFO (Asimilado a Fuera de Ordenación) y Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía de 7 octubre de 2014” en VV.AA., *El Urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*, Ed. Tecnos, Madrid 2015, pp. 38-39.

El Decreto-Ley no es de aplicación a las edificaciones irregulares para las que no sea de aplicación la limitación temporal de la LOUA, lo que incluye ex artículo 185.2 LOUA:

- Las que se encuentren en suelo no urbanizable especialmente protegido.
- Las situadas dentro de la zona de influencia del litoral de la legislación de Costas en suelo no urbanizable.
- Los bienes y espacios catalogados.
- Las situadas en zonas de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial (zonas inundables, corrimientos, incendios forestales, etc.), mientras persistan dichos riesgos.

Esta última exclusión es matizada pues se permite la declaración de AFO respecto las edificaciones irregulares realizadas sobre suelos con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, tecnológicos o de otra procedencia, si previamente se hubieran adoptado las medidas exigidas por la administración competente para evitar o minimizar dichos riesgos. En este último caso, las personas propietarias, además de acreditar la adopción de las medidas referidas conforme al artículo 6.6 DL, deberán suscribir una declaración responsable en la que expresen claramente que conocen y asumen los riesgos existentes y las medidas aplicables. Esta declaración responsable será condición previa para la declaración de asimilado a fuera de ordenación¹¹. *Es obvio el paralelismo de esta declaración responsable con el consentimiento informado a efectos de exclusión de responsabilidad.*

En dichas edificaciones y mientras no se produzca la declaración administrativa de AFO, no se permite el acceso a los servicios básicos ni realizar ningún tipo de obra. Una vez reconocida la situación AFO, las personas propietarias de esas edificaciones podrán acceder a los servicios de saneamiento, abastecimiento de agua y suministro eléctrico, si ya existieran las correspondientes redes de infraestructuras, o resolver dichos servicios de forma autónoma. Además, se admiten las obras de conservación necesarias para el mantenimiento de las condiciones de seguridad

Desde el punto de vista ambiental destacamos la exigencia establecida en el art. 7.1 d) del DL 2/2109 como condición de salubridad d) Un sistema de

¹¹ La regulación sigue la metodología establecida por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales.

evacuación de aguas residuales que se encuentre en buen estado de funcionamiento, así como con un sistema de depuración que cuente con las garantías técnicas necesarias para evitar la contaminación del terreno y de las aguas subterráneas o superficiales.

El apartado 4 del artículo 9 del DL, establece, para las edificaciones irregulares que sean declaradas en situación de AFO que “Cuando no existan redes de infraestructuras (...) el acceso a los servicios básicos se resolverá mediante instalaciones de carácter autónomo y ambientalmente sostenibles”. Obviamente ello se refiere a la posibilidad de las denominadas fosas sépticas.

Otra importante novedad es el artículo 2 del DL que establece que las edificaciones terminadas, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1975, que no posean licencia para su realización sobre suelo no urbanizable se asimilan en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística. El Decreto-Ley establece con ello la legalidad de estas edificaciones, lo que puede acreditarse mediante certificación administrativa del Ayuntamiento. Las edificaciones situadas en suelo no urbanizable, terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1975 (25/05/1975) y sin licencia, se asimilan a las edificaciones terminadas con licencia sin excepción alguna.

En el Título II se introduce, como novedad, la posibilidad de formular Planes Especiales, sin necesidad de que estén previstos o desarrollen los planes generales o los planes territoriales y, también, en ausencia de estos, para la adecuación ambiental y territorial de las agrupaciones de edificaciones irregulares, esté o no prevista su transformación mediante la urbanización. Estos planes se someten a se someterán a Evaluación Ambiental Estratégica de conformidad a lo establecido en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, y a Informe de Evaluación de Impacto en Salud conforme a la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía¹². Los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial tienen por objeto identificar y delimitar concretas agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, y adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la prestación de los servicios básicos para garantizar las condiciones de mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones¹³.

Destacamos como contenido de estos Planes las medidas de adecuación ambiental y territorial. Así se incorporarán al Plan Especial las medidas correctoras necesarias para minimizar los posibles impactos ambientales y

¹² Art. 14. 3 DL 3/2019.

¹³ Art. 10 DL 3/2019.

territoriales de la agrupación de edificaciones irregulares que, como mínimo, incluirán las siguientes:

- a) Medidas de mejora de las condiciones de salubridad para evitar que se vea afectada la salud de las personas o se alteren las condiciones medioambientales del entorno. A estos efectos se diseñará la red de evacuación de aguas residuales y el sistema de depuración necesario para evitar la contaminación del terreno y de las aguas subterráneas o superficiales.
- b) Medidas que corrijan los impactos generados por la agrupación de las edificaciones irregulares que pongan en peligro las condiciones ambientales o paisajísticas del entorno y, en especial, aquellos impactos que:

1.º Afecten a las condiciones de estabilidad o erosión de los terrenos o puedan provocar peligro de incendio.

2.º Provoquen la contaminación de la tierra, el agua o el aire.

3.º Alteren la contemplación del paisaje y de los elementos singulares del patrimonio histórico¹⁴.

El documento "Texto comentado con la contestación a las preguntas frecuentes" Actualizado a 12/11/2019 aclara que la conveniencia o no de formular un Plan Especial no deriva de ningún requisito formal o cuantitativo (como se hacía, por el contrario, en el Decreto 2/2012) *sino de la necesidad y viabilidad de dicho plan especial*¹⁵.

La contrapartida es el régimen de deberes de los titulares de las edificaciones incluidas en dichos ámbitos que lógicamente exige que las personas propietarias asuman las cargas que se establezcan en el Plan Especial¹⁶.

La aprobación del Plan Especial no modifica la clasificación del suelo, pero permite, en estas edificaciones, el acceso a los servicios básicos, así como la ejecución de obras de conservación y de reforma¹⁷. De igual modo, se admite, si así lo establece el Plan Especial, la posibilidad de ejecutar pequeños elementos auxiliares que no afecten negativamente al paisaje y al entorno.

En el Título III se regula el régimen de incorporación de las edificaciones irregulares a la ordenación urbanística, simplificando la regulación vigente y

¹⁴ Artículo 13 DL 3/2019.

¹⁵ "Texto comentado con la contestación a las preguntas frecuentes" Actualizado a 12/11/2019, p. 5.

¹⁶ Artículos 16.2 y 18.1 DL 3/2019.

¹⁷ Artículo 15.2 DL 3/2019.

reforzando la potestad municipal de ordenar los ámbitos con agrupaciones de viviendas a través del Plan General de Ordenación Urbanística. Es el Plan General el que define el modelo territorial y le corresponde, por tanto, decidir sobre la compatibilidad o no con el modelo que proponga de las agrupaciones de edificaciones irregulares existentes sin condicionantes previos. Si embargo continúan los límites infranqueables: No procederá la incorporación al planeamiento general de las agrupaciones de edificaciones irregulares que se encuentren en algunas de las siguientes situaciones:

- a) Las ubicadas en suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica o por planificación territorial que sean incompatibles con el régimen de protección.
- b) Las ubicadas en suelo no urbanizable protegido por el planeamiento general vigente salvo que se acredite la inexistencia de los valores que determinaron la protección de dichos terrenos y siempre que la desaparición de esos valores no tenga su causa en la propia agrupación de edificaciones.
- c) Las ubicadas en suelos con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, riesgos tecnológicos o de otra procedencia cuando tales riesgos queden acreditados en la tramitación del planeamiento urbanístico por el órgano sectorial competente y salvo que se hubieran adoptado o se pudieran imponer las medidas exigidas por la administración competente para evitar o minimizar¹⁸.

Vemos muy acertada la previsión del art. 24. Régimen de las agrupaciones de edificaciones irregulares incompatibles con la ordenación urbanística que ordena para las mismas que mantengan su clasificación como suelo no urbanizable. Sin embargo, dichas agrupaciones podrán incluirse en el ámbito de un Plan Especial para su adecuación ambiental y territorial conforme a lo establecido en el título II. Igualmente, las edificaciones pertenecientes a una agrupación podrán acceder al reconocimiento de la AFO conforme a lo dispuesto en el título I.

La disposición final primera modifica varios preceptos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, con objeto de mantener la coherencia del citado texto legal con el nuevo Decreto-ley. En ese sentido, se definen y regulan los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial y se concretan y sistematizan las definiciones de la situación de fuera de ordenación y de la situación de asimilado a fuera de ordenación. Además, con el fin de reforzar de forma

¹⁸ Artículo 20.3 DL 3/2019.

urgente el control de los procesos de parcelación, se regula la necesidad de licencia municipal para el acceso al Registro de la Propiedad de cualquier segregación en suelo no urbanizable, eliminando la declaración de innecesariedad de licencia que tantos problemas ha ocasionado; se tipifica de forma expresa como infracción la publicidad en la web y en las redes informáticas de procesos parcelatorios ilegales, la ejecución de las acometidas a los suministros básicos sin autorización y la emisión de certificados técnicos de antigüedad con información falsa.

2.2. EL DECRETO-LEY NÚM. 4/2019, DE 10 DE DICIEMBRE, DE FOMENTO DE INICIATIVAS ECONÓMICAS MEDIANTE LA AGILIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVAS EN LA TRAMITACIÓN DE PROYECTOS Y SU DECLARACIÓN DE INTERÉS ESTRATÉGICO

Hemos destacado en segundo lugar el Decreto-ley núm. 4/2019, de 10 de diciembre¹⁹, LAN 2019\362, de Fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11-01-1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17-12-2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Esta norma intenta remediar el escaso éxito de su precedente Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que trató precisamente de facilitar las grandes inversiones industriales que, de este modo, minimizaran el efecto de una crisis que ya duraba más de tres años y que había golpeado duramente a la economía andaluza.

La norma contiene diez preceptos, dos Disposiciones Transitorias, una Derogatoria²⁰ y tres Finales, estructurándose en tres capítulos: Capítulo I.

¹⁹BO. Junta de Andalucía núm. 243 de 19 de diciembre de 2019, p. 11.

²⁰ El DL 4/2019 deroga; a) La Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, excepto los apartados 2 y 3 de la disposición final primera y las disposiciones finales tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décima y undécima.

b) El artículo 41, «Inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía. Procedimiento y efectos», del Título VI, denominado «De las inversiones

Disposiciones generales; Capítulo II. Inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía [arts. 2 a 8]; y Capítulo III. Medidas administrativas de simplificación y mejora de la regulación [arts. 9 a 10].

La norma ha sido duramente criticada. Las organizaciones ecologistas Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO/BirdLife y WW consideran un “retroceso histórico” la desregulación ambiental aprobada por el Gobierno de la Junta de Andalucía y denuncian que esta “contrarreforma” supone un “peligroso precedente” para otras comunidades autónomas²¹. Denuncian así que se amplían las actuaciones que se pueden declarar de Interés Autonómico, lo que facilita su tramitación y aprobación, como son: urbanizaciones residenciales supramunicipales, puertos y aeropuertos, embalses, grandes establecimientos comerciales, turísticos e industriales²².

empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía», de la Ley 1/1994, de 11, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía

²¹ [Ecologistas acusan a la Junta de iniciar “una contrarreforma ambiental](#). La Vanguardia, 05 de abril de 2020

²² La lista exacta incluye «ANEXO II

1. Nuevas carreteras, modificación de la clasificación o de la categoría de las carreteras.
2. Nuevas líneas ferroviarias, ampliación, cierre o reducción de las existentes.
3. Centros de transporte de mercancías y centros de actividades logísticas del transporte.
4. Nuevos puertos y aeropuertos o cambio de su funcionalidad.
5. Embalses destinados a abastecimiento de agua a poblaciones o para regadíos con una capacidad superior a 15 hm³.
6. Infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de aguas.
7. Infraestructuras y equipamiento ambiental para el tratamiento de residuos.
8. Alteración de límites de términos municipales.
9. Creación de Áreas Metropolitanas.
10. Transformación en regadío de zonas con superficie igual o superior a 500 ha.
11. Delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas.
12. Localización de equipamientos o servicios supramunicipales referida a las siguientes materias:
Educación: Centros de enseñanza secundaria posobligatoria.
Sanidad: Áreas sanitarias, hospitales, centros de especialidades, y helipuertos sanitarios.
Servicios Sociales: Centros de servicios sociales comunitarios y centros de servicios sociales especializados.
Servicios Públicos: Parque de bomberos, Servicios de Protección Civil, y Policía.
Deportes: Instalaciones y equipamientos deportivos.
13. Localización de grandes establecimientos comerciales, turísticos e industriales no previstos expresamente en el Planeamiento urbanístico general.
14. Actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas.»

La verdad es que lo cierto es que en materia estrictamente ambiental al final solo se pasan a calificación ambiental tres supuestos muy concretos, y las normas ambientales apenas se tocan (un par de aspectos de la GICA, un decreto para posibilitar unas actuaciones en el puerto de Huelva, y básicamente la ley de aguas). El resto es la ampliación de la declaración de interés autonómico (actuaciones singulares) que vemos razonable y más en la salida de la crisis de 2008 y los albores de una distinta y más profunda por el coronavirus. En el marco de una pandemia, con caídas previsibles de PIB y de empleo sin precedentes, el Derecho debe ser congruente con la situación y crear empleo que es la fórmula más eficaz de distribución de la riqueza y protección social. Debíamos ser conscientes que otro discurso puede hacer odiar la preservación ambiental.

El primer elemento relevante de la norma es la declaración de Inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía²³. El órgano competente es Comisión Delegada para Asuntos Económicos la competencia para acordar o desestimar la declaración de inversión empresarial de interés estratégico²⁴. El Decreto-Ley simplifica y clarifica la documentación que tiene que presentar el promotor del proyecto. Además, se reducen los trámites administrativos para su declaración, aclarándose los efectos de la declaración. También se pone a disposición del promotor del proyecto una "Unidad Aceleradora" que permitirá impulsar y realizar una labor de seguimiento de la tramitación de las autorizaciones e informes en los distintos departamentos de la Administración de la Junta de Andalucía. Los efectos de la declaración

²³De conformidad con el Art. 3.1 DL 4/2019 son:

- a) Inversiones industriales o de servicios avanzados que generen o amplíen cadenas de valor añadido y empleo en el sistema productivo y mejoren su competitividad.
- b) Nuevas actividades económicas que aporten valor añadido en sectores productivos con alto potencial innovador y desarrollo tecnológico.
- c) Inversiones que refuercen la implantación de la sociedad del conocimiento, el sistema universitario andaluz y el potencial de innovación y de cualificación del capital humano.
- d) Inversiones que contribuyan a la renovación del patrón productivo en los sectores tradicionales de la actividad económica.
- e) Implantación de nuevas actividades económicas que puedan sustituir a sectores en declive o en reconversión.
- f) Inversiones que, de forma significativa, incidan en la mejora de la cohesión y vertebración territorial, y en desarrollo socioeconómico de las zonas más desfavorecidas, especialmente las relacionadas con la economía social.
- g) Proyectos que potencien iniciativas de economía circular, eco-innovación o que contribuyan al desarrollo energético sostenible de Andalucía, incluida la valorización energética de residuos o biomasa, así como la neutralidad climática.
- h) Inversiones en materia de atención a la dependencia o de carácter social y, excepcionalmente, aquellas inversiones residenciales vinculadas a estas.

²⁴ Art. 6.1 DL 4/2019.

(Artículo 7) se reducen a la tramitación administrativa preferente; reducción de los plazos administrativos -se reducirán a la mitad los plazos de los procedimientos para el otorgamiento de cualquier autorización administrativa previa que resulte precisa para la ejecución de las obras o para la apertura o funcionamiento de instalaciones de las inversiones declaradas de interés estratégico para Andalucía-; en los supuestos en que la ejecución o implantación de las inversiones declaradas de interés estratégico para Andalucía supongan una alteración del planeamiento territorial o urbanístico, podrá efectuarse por el Consejo de Gobierno la Declaración de Interés Autonómico y aplicación, en todo caso, el procedimiento abreviado previsto en el artículo 32 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Nos sigue pareciendo exiguo el tratamiento, que ignora la posibilidad de excepciones a las ayudas públicas (no solo estrictamente económicas sino con la puesta disposición de suelo público), en regiones con niveles de paro superiores o con diferencias de renta.

3. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

3.1. ORGANIZACIÓN

La gran novedad en esta materia viene dada por el Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero²⁵, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías. Medio Ambiente pasa de Ordenación del Territorio a Agricultura. Es el artículo 8 el que crea la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Ahora corresponden a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible las competencias que tenía atribuidas la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en materia de medio ambiente y agua²⁶. Y también se adscriben a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible todas las entidades instrumentales: la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía y Fundación para el Desarrollo Sostenible de Doñana y su Entorno-DOÑANA 21.

Realmente no constituye una novedad absoluta en nuestra Comunidad pues el Decreto 151/2012, de 5 de junio²⁷, estableció la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, derogando el Decreto

²⁵ BOJA nº 14 de 22/01/2019.

²⁶ Medio ambiente se integraba con urbanismo y ordenación del territorio, competencias en materia de medio ambiente y de agua que hasta entonces venía ejerciendo la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente. La reestructuración se hizo mediante el Decreto del Presidente núm. 4/2013, de 9 de septiembre, de Vicepresidencia y reestructuración de Consejerías.

²⁷ BO. Junta de Andalucía de 13 de junio de 2012, núm. 115, p. 82.

105/ 2011 de 19 de abril²⁸, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. Nuevamente en la exposición de motivos no se justifica la desaparición de un modelo de Administración ambiental diferenciada. Seguimos pensando que la inexistencia de una consejería exclusivamente de medio ambiente es un error.

En el ámbito organizativo ha sido dictadas varias normas de menor importancia entre las que destacamos la Resolución de 10 de julio 2019, LAN 2019\207²⁹, por la que se modifica el Reglamento de Régimen Interior de la Agencia de Medio ambiente y Agua de Andalucía (LAN 2011\305).

3.2. EJECUCIÓN

La lista de normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel agrupadas en ejes temáticos engloba las siguientes normas y convocatorias:

3.2.1. Ordenación del Territorio y Planificación ambiental

- Decreto 578/2019, de 9 de octubre, LAN 2019\286³⁰, por el que se acuerda la formulación de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería.
- Acuerdo de 11 de junio de 2019, LAN 2019\172³¹, que aprueba la formulación de los Planes Especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía para las Demarcaciones Hidrográficas de las Cuencas Intracomunitarias Andaluzas al objeto de minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales generados en situaciones de eventual sequía.

3.2.2. Espacios naturales protegidos y recursos naturales

- Decreto núm. 456/2019, de 23 de abril, LAN 2019\11³², por el que se declaran determinados monumentos naturales de Andalucía y dictan normas y directrices para su ordenación y gestión.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019,

²⁸ BO. Junta de Andalucía de 29 de abril de 2011, núm. 83, p. 13.

²⁹ BO. Junta de Andalucía de 19 de julio de 2019, núm. 138, p. 134; rect. BO. Junta de Andalucía 3 de octubre de 2019, núm. 191, p. 73.

³⁰ BO. Junta de Andalucía de 15 de octubre de 2019, núm. 199, p. 173.

³¹ BO. Junta de Andalucía de 14 de junio de 2019, núm. 113, p. 101.

³² BO. Junta de Andalucía de 26 de abril de 2019, núm. 79, p. 12.

LAN 2019\182³³, por la que se publican los anexos de la Orden de 13-5-2015 (LAN 2015\237), por la que se aprueban el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Ramblas del Górgal, Tabernas y Sur de Sierras Alhamilla (ES6110006), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierras del Nordeste (ES6140005), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierra de Arana (ES6140006), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierra de Campanario y Las Cabras (ES6140007), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Barranco del Río Aguas Blancas (ES6140015), el Plan de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación Marismas y Riberas del Tinto (ES6150014) y Estuario del Tinto (ES6150029) y el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierra de Alanís (ES6180004).

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\199³⁴, por la que se publican los anexos de la Orden de 11-5-2015 (LAN 2015\223), por la que aprueba el Plan de Gestión de la ZEC Sierras de Gádor y Énix (ES6110008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra del Alto de Almagro (ES6110011), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Almagrera, de los Pinos y El Aguilón (ES6110012), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Líjar (ES6120013), el Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardeña y Montoro (ES6130005), Guadalmellato (ES6130006) y Guadiato-Bembézar (ES6130007), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Loja (ES6140008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Bermeja y Real (ES6170010), Sierra Blanca (ES6170011) y Valle del Río Genal (ES6170016), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Camarolos (ES6170012) y el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Blanquilla (ES6170032).
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\143³⁵, por la que se publican los anexos de la Orden de 17-2-2017 (LAN 2017\52), por la que aprueba el Plan de

³³ BO. Junta de Andalucía de 22 de junio de 2019, núm. 15-Extraordinario, p. 2.

³⁴ BO. Junta de Andalucía 6 de julio de 2019, núm. 18-Extraordinario, p. 2.

³⁵ BO. Junta de Andalucía 30 de mayo de 2019, núm. 102, p. 68.

Gestión de la Zona Especial de Conservación Laguna de los Tollos (ES6120011) y el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Laguna de Coripe (ES6180006).

- Resolución de 6 de mayo 2019, LAN 2019\125³⁶, por la que se publican los periodos hábiles de caza para la temporada 2019/2020.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\145³⁷, por la que se publica el anexo de la Orden de 10-10-2016 (LAN 2016\326), por la que aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009).
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\150³⁸, por la que se publica el anexo de la Orden de 16-3-2015, por la que se aprueba el Plan de Gestión de determinadas Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 importantes para quirópteros cavernícolas en la provincia de Huelva (LAN 2015\150).
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo 2019, LAN 2019\149³⁹, por la que se publica el anexo de la Orden de 20-5-2015 (LAN 2015\238), por la que se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Cuencas del Rumblar, Guadalén y Guadalmena.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\153⁴⁰, por la que se publica el anexo de la Orden de 16-3-2015 (LAN 2015\152), por la que aprueba el Plan de Gestión de determinadas Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 importantes para quirópteros cavernícolas en la provincia de Sevilla.

³⁶ BO. Junta de Andalucía 13 de mayo de 2019, núm. 89, p. 48.

³⁷ BO. Junta de Andalucía de 31 de mayo de 2019, núm. 103, p. 84

³⁸ BO. Junta de Andalucía de 3 de junio de 2019, núm. 104, p. 694.

³⁹ BO. Junta de Andalucía de 3 de junio de 2019, núm. 104, p. 578.

⁴⁰ BO. Junta de Andalucía de 4 de junio de 2019, núm. 105, p. 117.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo 2019, LAN 2019\157⁴¹, Publica el anexo de la Orden de 16-3-2015 (LAN 2015\149), por la que aprueba el Plan de Gestión de determinadas Zonas de Espaciales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 importantes para quirópteros cavernícolas en la provincia de Cádiz.
- Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, LAN 2019\161⁴², por la que se publican los anexos de la Orden de 10 de agosto de 2015, por la que se aprueban los planes de gestión de determinadas zonas especiales de conservación con hábitats marinos del litoral andaluz.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\162⁴³, que publica los anexos de la Orden de 19-3-2015 (LAN 2015\162), por la que aprueba el Plan de Gestión de la ZEC Sierra del Oso (ES6110004), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Cabrera-Bédar (ES6110005), el Plan de Gestión de la ZEC Calares de Sierra de los Filabres (ES6110013), el Plan de Gestión de la ZEC Andévalo Occidental (ES6150010), el Plan de Gestión de las ZEC Sierras de Abdalajís y La Encantada Sur» (ES6170008) y Sierras de Alcaparaín y Aguas.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\174⁴⁴, Publica los anexos de la Orden de 8-5-2015 (LAN 2015\214), por la que aprueba los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadiana y de la Zona Especial de Conservación Corredor Ecológico del Río Tinto.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\175⁴⁵, que publica los anexos de la Orden de 18-3-

⁴¹ BO. Junta de Andalucía 5 junio 2019, núm. 106, p. 145.

⁴² BO. Junta de Andalucía de 8 junio de 2019, núm. 11-Extraordinario, p. 2.

⁴³ BO. Junta de Andalucía de 9 de junio de 2019, núm. 12-Extraordinario, p. 2.

⁴⁴ BO. Junta de Andalucía de 15 de junio de 2019, núm. 13-Extraordinario, p. 2.

⁴⁵ BO. Junta de Andalucía de 16 de junio de 2019, núm. 14-Extraordinario, p. 2.

2015 (LAN 2015\159), por la que aprueba los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) que se citan.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo 2019, LAN 2019\183⁴⁶, por la que se publican los anexos de la Orden de 12-5-2015 (LAN 2015\224), por la que se aprueban los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalete-Barbate y de determinadas Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 8 de octubre de 2019, LAN 2019\287⁴⁷, por la que se suspende en la temporada 2019-2020 la recogida nocturna de aceituna en olivares superintensivos por posible daño a las aves silvestres.
- [Resolución de 20 de noviembre de 2019](#), LAN 2019\337⁴⁸, determina las líneas eléctricas aéreas de alta tensión que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29-8-2008 (LCEur 2008\1598), por el que establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

3.2.3. Subvenciones y ayudas ambientales

- Orden de 30 de julio de 2019, LAN 2019\236⁴⁹, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para incrementar el valor medioambiental de los ecosistemas forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (Medida 08. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques; Submedida 8.5; Operación 8.5.1: Ayuda para inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales).

⁴⁶ BO. Junta de Andalucía de 23 de junio de 2019, núm. 16-Extraordinario, p. 2.

⁴⁷ BO. Junta de Andalucía de 15 de octubre de 2019, núm. 199, p. 29.

⁴⁸ BO. Junta de Andalucía de 27 de noviembre de 2019, núm. 229, p. 36

⁴⁹ BO. Junta de Andalucía de 6 agosto 2019, núm. 150, [pág. 12]; rect. BO. Junta de Andalucía de 18 noviembre de 2019, núm. 222, p. 9.

3.2.4. Residuos y contaminación ambiental

- Acuerdo de 19 de marzo de 2019, LAN 2019\70⁵⁰, por el que se aprueba la formulación del Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030 (PIRec 2030).

3.2.5. Inspección ambiental

- Resolución de 27 de febrero de 2019⁵¹, LAN 2019\58, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16-12-2016 (RCL 2016\1490), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrado de la contaminación, en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019.
- Resolución de 27 de febrero 2019, LAN 2019\59⁵², por la que se aprueban los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales para 2019.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Agrupamos a continuación en torno a descriptores temáticos los fallos más destacados producidos en este año.

4.1. RESPONSABILIDAD DE CONSORCIO POR INCUMPLIMIENTO DE DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES POR VERTIDOS DE DEPURADORA NO CONSTRUIDA DECLARADA DE INTERÉS GENERAL. NULIDAD POR GRADUACIÓN *AD HOC* DE LA SANCIÓN IMPUESTA

Así se pronuncia las STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a), Sentencia núm. 900/2019 de 12 junio, JUR\2020\18888, Recurso cont-adm 906/2016, Ponente PEREIRA MAESTRE, f. de Dcho 2º y 4º y la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a), Sentencia num.742/2019 de 29 de

⁵⁰ BO. Junta de Andalucía de 25 marzo de 2019, núm. 57, p. 10.

⁵¹ BO. Junta de Andalucía de 11 marzo de 2019, núm. 47, p. 539.

⁵² BO. Junta de Andalucía de 11 marzo de 2019, núm. 47, p. 549.

marzo, JUR\2019\194683, Recurso de Apelación 132/2019, Ponente MONTALBÁN HUERTAS, F. de Dcho 3º.

Otras sentencias van en el mismo sentido como la STSJ Aragón (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª), sentencia núm. 373/2019 de 27 de mayo, JUR 2019\182000, Recurso cont-adm núm. 242/2017, Ponente SAMANES ARA, f. de Dcho 2,4 y 5, que considera que el hecho por el que se sanciona a la recurrente no es la omisión en la construcción de la depuradora, sino el hecho de verter aguas residuales sin la debida autorización correspondiendo al Ayuntamiento el deber de que el vertido se haga con autorización y es el incumplimiento dicho deber el que da lugar a la responsabilidad que le fue exigida en el expediente sancionador objeto del recurso.

Mostramos nuestro desacuerdo con estas sentencias: Dicha lectura es incompatible con el art. 8, apartado 1 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía que establece de forma inequívoca como competencia autonómica en su letra f) **“La planificación, programación y ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía”**, art. 124, apartados 1 a 3, Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio -que contiene idéntica previsión respecto del Estado- *y las declaraciones de las obras hidráulicas necesarias de interés general estatal y autonómicas producidas*.

La causa eficiente del incumplimiento de los parámetros de vertido de nitrógeno y fósforo es la falta de construcción de unas infraestructuras aptas para ello, construcción que, sin margen de duda, constituye una competencia estatal o autonómica desde el momento en que median sendas declaraciones de interés general. *En la construcción de las depuradoras concurren de forma determinante competencias autonómicas*. De conformidad con el art. 8, apartado 1, de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía:

f) La planificación, programación y ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio del ejercicio de competencias sobre las obras de interés general del Estado que éste le delegue.

k) El establecimiento de las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano y de la calidad exigibles a los mismos y su control.

ñ) La regulación y establecimiento de ayudas económicas a las entidades locales para actuaciones relativas al ciclo integral del agua de uso urbano, así como las medidas de fomento a otras entidades y particulares para la realización de los objetivos de la planificación hidrológica.

La declaración de interés autonómico determina que la responsabilidad municipal solo se adquiere finalizadas y entregadas las obras⁵³.

Así, SETUAÍN MENDIA afirma con rotundidad que la declaración de interés comunitario las sitúa "ex art. 56.7 de su Estatuto en la esfera competencial autonómica"⁵⁴.

La cuestión es que, dado el sistema de competencias concurrente descrito y la existencia de un canon finalista para financiación de las EDAR por quedar fuera de la capacidad económica de los Ayuntamientos, la existencia de este elemento subjetivo del tipo es más que cuestionable. En este sentido se pronuncia de modo ejemplar la Audiencia Provincial de Granada, Sección 2ª, Sentencia 546/2013 de 4 de noviembre de 2013, Rec. 7/2013, Ponente SÁENZ SOUBRIER, LA LEY 246969/2013, F. de Dcho 2º. También lo hace la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 7ª, Sentencia 221/2008 de 11 de marzo de 2008, Rec. 30/2008, Ponente INGELMO FERNÁNDEZ, LA LEY 134549/2008, que considera no presente el elemento subjetivo del tipo cuando no existen competencias ni medios para remediar la situación dada la incapacidad de la EDAR, para depurar el tremendo caudal que recibía, que se había multiplicado en más de un 100 por 100, respecto a su capacidad fijada en

⁵³ Véase un convenio tipo, por ejemplo, Resolución de 20 de marzo de 2017, de la Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua, por la que se publica el Convenio entre la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y los Ayuntamientos de Álora, Coín y Pizarra (Málaga) para la construcción, financiación y puesta en funcionamiento de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA número 64 de 04/04/2017): "Quinta. Titularidad de las infraestructuras. Una vez construidas las infraestructuras objeto de este convenio, recepcionadas las obras del contratista o en su caso de la Agencia de Medio Ambiente y Agua y realizado el informe en el que conste la sujeción de las mismas al proyecto técnico, de conformidad con lo señalado en el artículo 31.5 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, la Consejería preavisará al Ente Supramunicipal o a la Diputación que en el plazo de quince días procederá a su entrega definitiva al Ente Supramunicipal o a la Diputación. Cumplido *este trámite, se notificará la puesta a disposición de las instalaciones a favor de los mismos, entendiéndose entregada con esta notificación las infraestructuras construidas, pasando a ser desde ese momento titularidad del Ente Supramunicipal o a la Diputación, y ser de su responsabilidad el mantenimiento y explotación*, pudiéndose firmar un acta de entrega de las instalaciones por parte del Ente Supramunicipal o a la Diputación.

No obstante, dicha entrega y puesta a disposición de las instalaciones se realizará conforme a los requerimientos del artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local".

⁵⁴ "El alcance de las obligaciones públicas en torno al saneamiento: articulación entre criterios básicos «aglomeraciones urbanas» y «entes representativos» y el reparto competencial de la normativa autonómica y local" en *Agua y Ciudades*, ISBN : 978-84-470-4032-2, Cizur Menor (Navarra) Civitas, 2012, p. 491.

480 metros cúbicos diarios. En la Sentencia se confirma la sentencia apelada, sentencia que absuelve a los acusados por la ausencia del elemento subjetivo del delito considerando que no hay intencionalidad en el vertido y que realizaron lo que estuvo en sus manos, esto es, comunicar la situación a la Agencia Catalana del Agua, que era la única que tenía la competencia y los medios necesarios para llevar a cabo las ampliaciones que precisaba la EDAR.

El planteamiento de ausencia de elemento subjetivo del tipo cuando las obras y financiación de las depuradoras necesarias son ajenas al municipio es igualmente confirmado por la AP Barcelona (Sección 2ª), sentencia núm. 450/2011 de 22 de junio, ARP 2011\1030, Diligencias previas núm. 54/2008, Ponente IGLESIAS MARTÍN, F. de Dcho 5º

Una de las sentencias declara, no obstante, la nulidad por Graduación *ad hoc* de la sanción impuesta, rebajándola al mínimo de la escala conforme reiterada jurisprudencia. La jurisprudencia constitucional ha establecido la exigencia de predeterminación normativa de infracciones y sanciones (STC 196/1991, de 17 de octubre) siendo necesario que se incluyan en la norma todos los elementos de definición del tipo. De dicho principio se deriva la prohibición de gradación *ad hoc* (esto es, establecer la sanción arbitrariamente dentro del margen como en el caso de la sentencia que comentamos; por ejemplo, imponer 100.000 euros en una banda de sanción de 50.001 euros a 150.000 sin motivación). Cuando la sanción prevista por la norma es de cuantía variable, en la resolución sancionadora han de indicarse las razones que, en su caso, justifiquen la imposición de la sanción en una cuantía superior a la mínima (SSTSJ Islas Baleares 23 noviembre 1999, RJCA 1999\4068; Murcia 7 diciembre 1999, RJCA 1999\4457), sin que, a estos efectos, basten las referencias genéricas a los criterios legales (STSJ de Murcia de 7 de diciembre 1999, RJCA 1999\4457). Específicamente en el ámbito de la graduación de las sanciones, así lo afirma la STSJ núm. 430/2007 de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 16 de Julio de 2007, rec. 5753/2002, Ponente TORRES DONAIRE, LA LEY 359846/2007, f. de Dcho 3º y STSJ Nº de 415/2005, del País Vasco Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 10 de Junio 2005, recurso 962/2003, Ponente GONZÁLEZ SAIZ, LA LEY 132077/200559846/2007, f. de Dcho 3º.

4.2. NULIDAD DE LA ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE FECHA 14 DE ENERO DE 2016, POR LA QUE SE APRUEBAN LOS MAPAS DE PELIGROSIDAD POR INUNDACIONES Y LOS MAPAS DE RIESGO DE INUNDACIONES

Así ha procedido la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num.1676/2019 de 11 de octubre,

JUR\2020\21747, Ponente JIMÉNEZ JIMÉNEZ, f. de Dcho 2º. Son tres los elementos de argumentación que llevan al TSJ a dicha declaración de nulidad: 1) Las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, número 395/2019 y 396/2019 de 25 de marzo de 2019, dictadas en los recursos cont-adm números 4489/2016 y 4495/2016 respectivamente, por cuanto declaran la nulidad por ser contrarios al ordenamiento jurídico de: a) El Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, en relación con el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. b) El Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, en relación con el Plan de Gestión de Riesgo de Inundación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas; 2) El PGRI se fundamenta en los MAPRIA, formando un todo inescindible, de manera que la nulidad de la disposición general afectará a los mapas en los que se ha basado; 3) La declaración de nulidad del PHCMA ha de afectar necesariamente a los mencionados mapas. Así, el TSJ afirma: "Teniendo en cuenta que los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación son instrumentos de prevención del riesgo de inundación, hemos de entender que están incorporados a los Planes Hidrológicos, de manera que la declaración de nulidad del PHCMA ha de afectar necesariamente a los mencionados mapas".

En idéntico sentido, las SSTSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), núm. 1677/2019 de 11 de octubre, JUR 2020\22873; núm. 1676/2019 de 11 de octubre, JUR 2020\21747; núm. 1679/2019 de 11 de octubre, JUR 2020\21354; núm. 1646/2019 de 10 de octubre, JUR 2020\23148; núm. 1718/2019 de 9 de octubre, JUR 2020\21455; núm. 1564/2019 de 2 de octubre. JUR 2020\21505; núm. 1560/2019 de 2 de octubre, JUR 2020\21443; núm. 1607/2019 de 2 de octubre, JUR 2020\21389; núm. 2657/2019 de 26 de septiembre, JUR 2020\63545; núm. 2080/2019 de 23 de septiembre, JUR 2020\8062; núm. 2097/2019 de 23 septiembre, JUR 2020\7764.

Damos cuenta de la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª), Sentencia num.194/2019 de 13 de febrero, JUR\2019\133506, recurso cont-adm 595/2016, Ponente DEL PINO ROMERO, F. de Dcho 2º, que desestima el recurso contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 21 de abril de 2016, por la que se dispone la publicación del Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, por el que se aprueba el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. El TSJ considera esta orden un acto autónomo en el que sólo se

podría examinar la competencia y los límites de la publicidad que acuerda, pero no puede examinar el contenido sustantivo de lo que se impugna pues entiende el TSJ que no se está cuestionando la publicación mediante la Orden aquí impugnada, sino la nulidad íntegra de los Planes de gestión del riesgo de inundación y, con carácter subsidiario, a la anulación de su normativa y, respecto de la que. Afirma el TSJ: “esta Sala carece de competencia objetiva pues corresponde esta, en cuanto a la norma reglamentaria estatal, al Alto Tribunal”.

4.3. OBLIGACIÓN DE PUBLICACIÓN EN EL CORRESPONDIENTE BOLETÍN O DIARIO OFICIAL DEL PLAN DE GESTIÓN DE DETERMINADAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN DE LA RED NATURA 2000 DADA SU NATURALEZA DE CARÁCTER NORMATIVO: LA PUBLICIDAD A TRAVÉS DE OTROS MEDIOS COMPLEMENTARIOS NO SUSTITUYE LA NECESARIA PUBLICACIÓN OFICIAL COMO REQUISITO DE ELABORACIÓN

Así se pronuncia la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia num.1469/2019 de 25 septiembre, RJCA\2020\30, Recurso cont-adm 470/2015, Ponente VARGAS CABRERA, f. de Dcho 4º, dado el carácter normativo de los planes de gestión -STS de 28 de enero de 2019 (RJ 2019, 199) , Rec. 2007/2017,-. En realidad, se trataría, más de *carencia de eficacia al ser la publicación condición de eficacia*, como ya señaló la Sentencia de 15 de marzo de 1991 de la Sala de lo Cont-Adm de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía -imposibilidad de tener en cuenta el Plan Especial de Protección del Medio físico de la Provincia de Cádiz en base a la falta de publicación del mismo-. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se ha limitado a recoger la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo contenida en la sentencia de 10 de abril de 1990. La jurisprudencia posterior del Tribunal Supremo ha venido a confirmar esta doctrina de la necesidad de publicación como condición de eficacia en las Sentencias de la Sala Especial de Revisión de 11 de julio y 22 de octubre de 1991. El planteamiento contenido en la STSJ ha sido plenamente confirmado en apelación por la STS de 1 de diciembre de 1996, Ar. 9208, Sala de lo Cont-Adm, Sección 5ª, Ponente ESTEBAN ALAMO (f. de dcho 4º).

4.4. DAÑOS CAUSADOS POR ESPECIES CINEGÉTICAS⁵⁵. INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD POR ADOPCIÓN DE MEDIDA CAUTELAR EN EXPEDIENTE SANCIONADOR

Damos cuenta de la STSJ núm. 1979/2019 de 12 septiembre. JUR 2020\8100 , ECLI: ECLI:ES:TSJAND:2019:10989, Recurso cont-adm núm. 421/2018, Ponente Rivera Fernández, f. de Dcho 4º y 5º, sobre una reclamación por daños causados en fincas de Caniles y Baza, en el año 2015, por la fauna silvestre procedente del Parque de Baza. Nuevamente se considera que no existe prueba objetiva que, con el grado de certeza necesario, permita establecer el nexo de causalidad entre los daños irrogados a las fincas de los actores y los animales que los causaron.

También se ha rechazado indemnizar los daños causados en fincas de cultivo como consecuencia de la acción lesiva de ciervos por falta de acreditación de que los animales provengan de coto con titularidad cinegética de la Administración (STSJ núm.2686/2016 Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 25 octubre, JUR 2017\2820). Contrasta este fallo con otros precedentes que reconocen la existencia de responsabilidad en supuestos de daños causados en las fincas por animales salvajes (STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 625/2011 de 4 abril, JUR 2011\334882 , f. de Dcho 2º a 5º -daños causados por animal procedente de aprovechamiento cinegético privado- y STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª), sentencia núm. 512/2011 de 14 de marzo, JUR 2011\313066, f. de Dcho 2º a 6º). En este sentido, resulta ejemplar STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª), Sentencia num.2986/2019 de 18 diciembre, JUR\2020\62933, Recurso cont-adm 1058/2016, Ponente PARDO CASTILLO, F. de Dcho 6º a la vista de la pericial y testifical aportada. Creemos que la actitud de la Junta de Andalucía debe variar de la elusión de su propia responsabilidad a la plena asunción de la misma. Aquí se niega lo evidente en un supuesto de daños causados por superpoblación de ciervos en una finca de titularidad pública sin plan cinegético. Y lo peor se tasan los daños en unos ridículos 1.135 euros (el perito de la Administración tarda un año en ir a ver la

⁵⁵ Sobre esta materia véanse: PARRA LUCÁN, *La responsabilidad por daños producidos por animales de caza*, "Revista de Derecho Civil Aragonés", V, 1999, núm. 2, pp. 11 a 74; AGUDO GONZÁLEZ, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por daños producidos por animales de caza*, "Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente", núm. 162, junio 1998, pp. 107 a 150; BIENDICHO GRACIA, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en Aragón*, "Revista Aragonesa de Administración Pública", núm. 25, 2004, pp. 83-124; SILVA SÁNCHEZ, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en el derecho actual español y su específica regulación en la Comunidad Autónoma de Extremadura: breve indicación al derecho comparado*, "Ars Iuris", N.º. 36, 2006, pp. 257-287.

finca), frente a los 44.224 euros que reconoce el TSJ. El caso se comenta por sí solo.

Damos cuenta de la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª), Sentencia num.1103/2019 de 16 de mayo, JUR\2019\242705, Recurso cont-adm 617/2016, Ponente PARDO CASTILLO, F. de Dcho 6º rechaza la solicitud de una indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial con base en la medida cautelar adoptada en un procedimiento sancionador -que debe presumirse válido a todos los efectos a pesar del posterior archivo penal-. Se considera factor determinante que las medidas cautelares acordadas con ocasión de la tramitación del expediente sancionador nunca fueron oportunamente combatidas, por lo que se considera que no concurre el necesario requisito de la antijuridicidad del daño.

4.5. TUTELA CAUTELAR. PREVALENCIA DE LOS INTERESES AMBIENTALES

Así se pronuncia la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª) , Sentencia núm. 467/2019 de 26 febrero, JUR\2019\194917, recurso de apelación 441/2018, Ponente RIVERA FERNÁNDEZ, f. de Dcho 5º, declarando la suspensión improcedente respecto de un acuerdo de revocación de autorización de gestor en la actividad de valorización y eliminación de residuos inertes dada prevalencia del interés general que comporta la defensa del medio ambiente en la línea del TS y del Tribunal Constitucional (así, Auto del Pleno de 19 de julio de 2011 (recurso 1511/2011)). También la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª), Sentencia num.559/2019 de 14 de marzo, JUR\2019\195550, recurso de apelación 591/2018, Ponente RIVERA FERNÁNDEZ, F. de Dcho 5, deniega la medida cautelar de suspensión del acto administrativo impugnado teniendo en cuenta que su objeto es el sellado e inutilización de tres sondeos que carecen de autorización administrativa, “pues el acogimiento de la exorada suspensión, sin perjuicio de lo que se resuelva en el recurso principal, supondría el mantenimiento de una situación de ilegalidad que se extendería en el tiempo, con clara afectación del interés público asociado a la necesidad de control de los recursos hídricos a través de las preceptivas autorizaciones administrativas”.

La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia núm. 1805/2019 de 15 de julio JUR\2020\5047, recurso cont-adm 104/2019, Ponente GALINDO SACRISTÁN, f. de Dcho 5º, precisa que a efectos de hacer valer en sede cautelar la gravedad e irreversibilidad del daño para el medio ambiente derivado de la ejecución de la actuación impugnada, como argumenta la Administración Local, no basta con su mera alegación, sino que es preciso argumentar y justificar debidamente mediante la

aportación de un principio de prueba por qué razones y en qué medida aquella ejecución traerá como consecuencia necesaria esas graves consecuencias.

4.6. INTERÉS PÚBLICO O SOCIAL: ADMISIBILIDAD DE CAMPING ASOCIADO A LA EDUCACIÓN AMBIENTAL Y DE ESCUELA DE APICULTURA ECOLÓGICA EN SUELO NO URBANIZABLE ESPECIALMENTE PROTEGIDO EX ART. 52.22 LOUA

Así lo considera la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 621/2019 de 21 de marzo, JUR\2019\198209, Recurso cont-adm 441/2017, Ponente MORENO RETAMINO, f. de Dcho 2º, respecto dos cabañas de madera se encuentran dentro de un centro de actividad ambiental que por su propia naturaleza solo puede ubicarse en una zona rural. El TSJ no cree que las instalaciones aprobadas en el proyecto, carezcan del necesario interés social preciso para su instalación en este tipo de suelo. La STSJ de Andalucía, Granada Sentencia núm. 1309/2019 de 31 de mayo, JUR\2019\260452, Recurso cont-adm 970/2018, Ponente LÓPEZ BARAJAS MIRA. f. de Dcho 2º, considera admisible en suelo no urbanizable especialmente protegido una escuela de apicultura ecológica.

4.7. LA AAI ES UN “ACTO CONDICIÓN” NO EXISTIENDO CADUCIDAD PARA LA EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS QUE SE ESTIMEN NECESARIO CUANDO LA NORMATIVA DE APLICACIÓN ASÍ LO ESTABLEZCA. NECESIDAD DE PREVIA AAU PARA PODER OTORGARSE LA AUTORIZACIÓN DE REINICIO DE LOS TRABAJOS MINEROS

Así, la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia num.1830/2019 de 17 de julio, JUR\2020\5011, Recurso cont-adm 127/2019, Ponente JIMÉNEZ MORERA, f. de Dcho 4º, considera que para el ejercicio del deber de la Administración de exigir el cumplimiento de los requisitos que estime necesario, cuando la normativa de aplicación así lo establezca, no existe caducidad, y, si tal limitación temporal no existe resulta que la posibilidad de revisión o modificación de oficio de la que hemos tratado comporta, por su propia finalidad, la oportunidad en todo caso de actuar en cualquier momento en el modo que "Así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación".

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª), Sentencia num.565/2019 de 23 de abril, JUR\2019\213599 Recurso contencioso-administrativo 780/2015, Ponente FRÍAS MARTÍNEZ, f. de Dcho

4º, ha estimado el recurso interpuesto por la Federación de Ecologistas en Acción de Andalucía, afirmando que del art. 17.2 de la Ley 7/2007, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía se deriva la necesidad de previa AAU para que poder otorgarse la autorización de reinicio de los trabajos mineros. El supuesto se refiere a una previa anulación de la Autorización Ambiental Unificada, otorgada con carácter previo a la autorización de reinicio de los trabajos de ATALAYA RIOTINTO MINERA, S.L.U., por lo que se carece de la referida autorización ambiental necesaria para el otorgamiento de la autorización impugnada de reinicio de los trabajos mineros.

4.8. INADMISIBILIDAD DE LA PRETENSIÓN DE CAMBIO DE ACTIVIDAD DE BAR CON MÚSICA A DISCOTECA

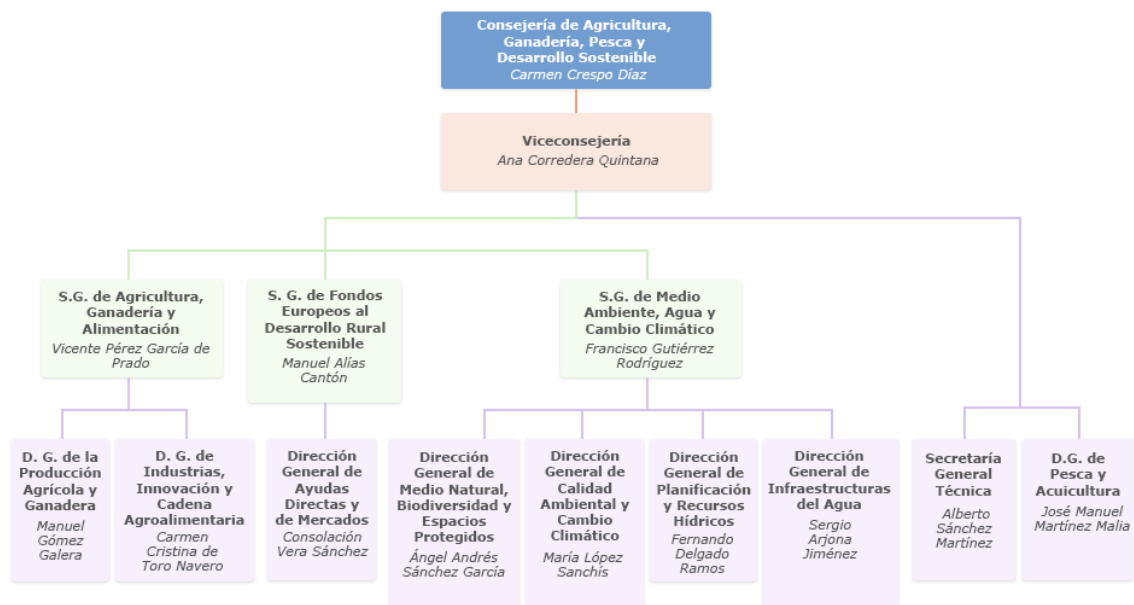
En este sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª), Sentencia núm.329/2019 de 31 de enero, JUR\2019\165924 recurso de apelación 387/2016, Ponente PÁEZ MARTÍNEZ, F. de Dcho 6º, afirma que al tratarse de una nueva actividad medio ambiental necesita una nueva autorización, pues el uso preexistente es el que viene regulado por la licencia de apertura: uso prohibido en la legislación. Las actividades de bar con música y Discoteca son actividades distintas. Para determinar ello hay que acudir al nomenclátor y al catálogo de espectáculos públicos, Actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad de Andalucía. La actividad de bar con música se encuentra en el Anexo III. Epígrafe 2.8 y la de Discoteca en el Epígrafe III, 2.9, son distintas actividades en el nivel de ruido y horario. Por tanto, al tratarse de una nueva actividad medio ambiental necesita una nueva autorización.

4.9. INEXISTENCIA DE ACCIÓN POPULAR AMBIENTAL EN MATERIA FORESTAL

Así lo determina la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia núm. 1816/2019 de 29 de noviembre JUR\2020\69744, recurso cont-adm 202/2015, Ponente ROAS MARTÍN, f de Dcho 3º, respecto de la Agrupación de Defensa forestal Sierra Morena de Jaén. Dicha agrupación sostenía que las Asociaciones de Defensa Forestal son entidades declaradas de utilidad pública sin ánimo de lucro por lo que entrarían claramente dentro del ámbito de las entidades legitimadas para el ejercicio de la acción pública en materia de medioambiente, según lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, para un supuesto de concesión, denegación y archivo de ayudas solicitadas por una entidad mercantil concreta y determinada para la prevención y control de los incendios forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El TSJ rechaza dicha pretensión pues “no es posible extender el alcance y la significación de la acción popular en materia medioambiental al concreto aspecto al que se refiere la

controversia objeto de recurso". El recurso de reposición se había formulado a instancias de un socio de la asociación recurrente y exclusivamente en lo referente a la denegación de la ayuda solicitada formulada por una entidad que pertenece a la misma. El fallo nos parece impecable. Pero creemos que no es sensato negar legitimación en estos supuestos: ¿No debiera admitirse la legitimación en defensa de sus asociados como sujetos representativos de intereses colectivos no ambientales si esta función figura en los estatutos?

Lista de autoridades⁵⁶



Entidades adscritas

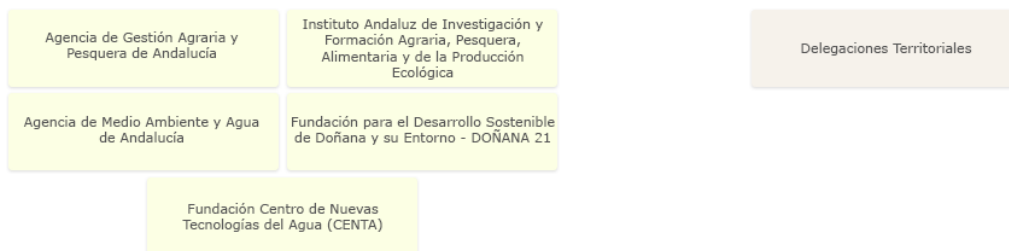


Imagen 1: Lista de autoridades

Abreviaturas

AAU Autorización Ambiental Unificada

AFO Asimilado a fuera de ordenación

⁵⁶ [Organigrama de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible](#)

LOUA Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía

PGRI Plan de Gestión de Riesgo de Inundación

PHCMA Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas andaluzas

La política ambiental de Aragón en 2019: un año marcado por la convocatoria electoral*

OLGA HERRÁIZ SERRANO

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Tributos ambientales. 2.2. Fauna. 2.3. Residuos. 2.4. Medio ambiente y ordenación del territorio. 3. ORGANIZACIÓN. 3.1. La Administración aragonesa seguirá sin contar con un departamento específico de medio ambiente por lo que las competencias en esta materia se mantienen agrupadas con las correspondientes a agricultura y ganadería. 3.2. El cuatripartito apuesta por la continuidad del Instituto Aragonés del Agua. 3.3. Creación de varios órganos consultivos. 3.4. Nueva regulación de la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, así como de los órganos de participación de todos los espacios naturales protegidos de Aragón. 3.5. Otras medidas organizativas de contenido variado. 4. EJECUCIÓN. 4.1. Presupuesto. 4.2. Suscripción de diversos convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales. 4.3. Gestión de los espacios naturales protegidos. 4.4. Cambio climático. 4.5. Residuos. 4.6. Política de fomento. 4.7. Vías pecuarias. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 5.1. Residuos. 5.2. Aguas. 6. PROBLEMAS: EL CIERRE DE LA CENTRAL TÉRMICA DE ANDORRA SUPERA SU TRAMITACIÓN AMBIENTAL. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN. 8. BIBLIOGRAFÍA.

* El presente trabajo se incluye dentro de las actividades del Grupo consolidado de investigación ADESTER (Estudios Territoriales), reconocido por el Gobierno de Aragón (BOA núm. 48, de 20 de abril de 2005).

RESUMEN: El presente trabajo analiza la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón durante 2019, teniendo en cuenta la circunstancia de haber sido un año electoral y, por tanto, un año de transición entre dos coaliciones de gobierno. La complejidad de la nueva legislatura recién inaugurada, con un cuatripartito al frente de la DGA, se refleja en la convivencia en una misma consejería de altos cargos de distinto color político. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón seguirá sin contar con un departamento específico en materia de medio ambiente. Y se postulan como líneas directrices el impulso de una Ley aragonesa de cambio climático y transición energética; la resolución de los conflictos del Agua en Aragón; y la preservación de la biodiversidad terrestre y acuática, entre otras medidas.

ABSTRACT: This work analyses the environmental policy of the Autonomous Community of Aragon during 2019, taking into account the fact that it was an election year and, therefore, a year of transition between two governing coalitions. The complexity of the newly opened legislature, with a quadripartite at the head of the DGA, is reflected in the coexistence in the same council of senior officials of different political color. The Administration of the Autonomous Community of Aragon will continue without a specific department on the environment. And are posited as guidelines the impetus for an Aragonese Climate Change and Energy Transition Law; the resolution of water conflicts in Aragon; and the preservation of terrestrial and aquatic biodiversity, among other measures.

PALABRAS CLAVE: Política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón.

KEYWORDS: Environmental policy of the Autonomous Community of Aragon.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Dado que este trabajo se dirige a dar cuenta de la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón en el año 2019, se entenderá fácilmente que el protagonismo lo tengan los resultados de las elecciones autonómicas celebradas en mayo y la conformación del nuevo Gobierno y, con él, la estructura de la Administración ambiental aragonesa para la X Legislatura, a que se ha dado inicio. En el apartado legislativo, daremos cuenta de la aprobación de alguna disposición legal con anterioridad a la disolución de las Cortes por la convocatoria electoral, así como de alguna reglamentaria de menor nivel a la espera de que el nuevo Departamento con competencias en materia de medioambiente recupere la normalidad tras las renovaciones oportunas de sus órganos directivos.

Entrando en la reseña de las elecciones autonómicas, con una participación ligeramente inferior a la de los comicios precedentes de 2015 (66,16% frente al 68,27%), el PSOE ganó las elecciones en Aragón al obtener el 30,8% de los votos (206.400) frente al 20,8% del PP (139.660), al 16,6% de Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (111.602), al 8,1% de Podemos-Equo (54.252), al 6,2% de Chunta Aragonesista (41.879), al 6,08% de VOX (40.671), al 5,08% del Partido Aragonés (33.978), y al 3,32 de Izquierda Unida de Aragón (22.229). En escaños, el PSOE obtuvo 24 frente a los 18 de 2015. El PP bajó de 21 a 16 y Podemos Aragón cayó a 5 desde sus 14 anteriores. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (C'S) subió de 5 escaños a 12, mientras que Chunta Aragonesista, el Partido Aragonés (PAR) y VOX, que irrumpen por primera vez en la Cámara, obtuvieron los mismos 3 escaños, repitiendo, con tan solo 1, Izquierda Unida de Aragón. Así, si las elecciones autonómicas de 2015 habían supuesto el paso de cinco a siete partidos políticos o coaliciones electorales en las Cortes de Aragón, en la actual Cámara aragonesa nos encontramos con ocho formaciones políticas y otros tantos grupos parlamentarios. En definitiva, no solo se confirma la complejidad del sistema de partidos de la pasada legislatura, sino que se incrementa, con la consiguiente dificultad para alcanzar acuerdos.

La primera manifestación de ello la tuvimos con la gestación del que propició la reelección del líder del Partido Socialista, Javier Lambán, como Presidente del Gobierno de Aragón en la sesión de investidura celebrada los días 30 y 31 de julio de 2019, con los votos a favor de su Grupo, además de Podemos-Equo, Chunta Aragonesista, Partido Aragonés e Izquierda Unida de Aragón (36 votos) frente a 31 en contra. Al día siguiente de las elecciones, con los fríos números en la mano, parecían más probables otras dos coaliciones de gobierno: la de las tres fuerzas del centro-derecha cuyos votos sumaban 34 o la del Partido Socialista con Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía que, juntos, sumaban 36 votos. Sin embargo, un elemento inesperado marcó el rumbo de los acontecimientos. El Partido Socialista dijo haber suscrito un acuerdo con el Partido Aragonés, que en la práctica hacía inviable la primera de las opciones, pero que a la postre también habría de dificultar la segunda, en un caso por las diferencias ideológicas irreconciliables entre el centralismo de VOX y la férrea defensa del Estado autonómico del PAR y, en otro, por los distintos planteamientos de estructura territorial entre este último y Ciudadanos.

Por su parte, la inclusión en la coalición de gobierno que finalmente propició la investidura de fuerzas ideológicamente tan dispares y tan enfrentadas en el pasado reciente de nuestra Comunidad Autónoma, como Podemos y el Partido Aragonés (sin ir más lejos en materia de aguas), resultó en sí misma sorprendente. Pero es un hecho que estos dos partidos junto con el Partido Socialista y Chunta Aragonesista formalizaron el 1 de agosto de 2019 un documento que, bajo el título de "Acuerdo de investidura y gobernabilidad para la X Legislatura en Aragón", recogía los 132 compromisos alcanzados entre ellos, que se sistematizaban en bloques temáticos.

A los efectos del presente trabajo, destacaremos el cuarto bloque temático de dicho Acuerdo, rubricado "Energía, medio ambiente y agricultura", que contenía 30 prioridades, la mayoría de las cuales caen de lleno en la órbita del medio ambiente y contemplan mandatos asumidos por este ejecutivo de coalición y de cuyo cumplimiento habrá de dar cuenta en los próximos cuatro años. Nos referimos a los siguientes:

"ENERGÍA

87. Impulsar una transición energética justa, implementando la Estrategia Aragonesa contra el Cambio Climático e impulsar una Ley aragonesa de cambio climático y transición energética que contenga las medidas y planes necesarios para que, los aragoneses que se vean directamente afectados por la misma, no vean mermadas sus condiciones de vida y el empleo.

88. Mantener el liderazgo de Aragón en energías renovables.

89. Impulsar la reversión de las concesiones hidroeléctricas que caducan para la gestión pública con beneficio directo a las subcuencas afectadas, así como la entrega de la energía reservada.

90. Desarrollar soluciones para las Cuencas Mineras en consonancia con el Dictamen de la Comisión Especial de Estudio para analizar los criterios que deben regir la transición energética en Aragón y, en particular, en lo concerniente a la continuidad de la central térmica de Andorra, que incluya una estrategia de desarrollo socioeconómico alternativo y un estudio de viabilidad del mismo aprobado por las Cortes de Aragón.

91. Fomentar la rehabilitación energética para la eficiencia en edificios de la administración pública aragonesa y apoyar la financiación de proyectos de renovables en el sector residencial, especialmente hacia la población con menos recursos, para favorecer su abastecimiento.

92. Poner en marcha una red pública de puntos de recarga para vehículos eléctricos en colaboración con otras administraciones.

MATERIA HIDROLÓGICA

93. Defender del principio de unidad de cuenca, y cumplimiento de la Directiva Marco del Agua, la defensa de la reserva hídrica y manifestar nuestra oposición rotunda a cualquier Trasvase del río Ebro.

94. Trabajar por la resolución de los conflictos del Agua en Aragón. Constitución e impulso de una mesa de diálogo en la Comunidad Autónoma de Aragón para un nuevo Acuerdo del Agua. Asegurando el desarrollo de las necesarias infraestructuras de nuestro territorio para el progreso de nuestro medio rural con el agua como recurso vertebrador, de generación de riqueza y oportunidades y de cohesión del territorio. Todo ello sin olvidar las restituciones justas a afectados por embalses ejecutados o no. De igual modo, se desarrollarán las conclusiones y recomendaciones para los usos del agua

aprobados en la subcomisión de Agua y Cambio Climático del Congreso de los Diputados.

95. Acometer la limpieza de aquellos cauces de ríos que resulten urgentes ya sea por motivos de inundaciones o avenidas de acuerdo con el Dictamen de la Ponencia de Inundaciones de la Comisión del Agua de Aragón: y el Plan Integral de Gestión del Riesgo de Inundación de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

96. Adoptar las medidas necesarias para poner en marcha el Plan Ebro 2030. Impulsar la zona de la Ribera con compra de terrenos para zonas inundables, limpieza ecológica del río, plantación de 3 millones de árboles y una red de infraestructuras para convertir a la zona como un gran corredor de economías verdes basadas en el conocimiento y en el ecosistema.

97. Implementar los trabajos y normativas que aseguren la calidad de las masas de agua, y la descontaminación de aquellas que se encuentren en mal estado. Realizar acciones conjuntas con la CHE.

98. Fomentar la modernización de regadíos con apuesta por regadíos sociales sostenibles de acuerdo con el Inventario de Regadíos.

MEDIO AMBIENTE Y EMERGENCIA CLIMÁTICA

99. Desarrollar la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón especialmente en lo que respecta al aumento del periodo de contratación de los profesionales del operativo y la mejora sustancial de medios y herramientas de trabajo.

100. Preservar la biodiversidad terrestre y acuática y aumentar la dotación de los Espacios naturales protegidos, sobre todo las del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.

101. Impulsar el desarrollo de las Comarcas de Montaña a través de la formulación de las Directrices Territoriales recogidas en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

102. Aprobar y ejecutar el Plan Forestal de Aragón, con estrategias autonómicas y actuaciones priorizadas de tratamientos de masas, lucha contra la desertificación, plantaciones y puesta en valor de la masa vegetal.

103. Desarrollar un Plan de Acción contra la Desertificación de Aragón y elaboración de un Inventario aragonés de Erosión de Suelos.

104. Coordinar y mejorar los recursos para la descontaminación de suelos.

105. Fomentar el Residuo Cero mediante la recuperación de materia orgánica, retorno de envases y legislación contra plásticos y objetos de un solo uso, entre otras medidas".

2. LEGISLACIÓN

2.1. TRIBUTOS AMBIENTALES

Al final de la IX Legislatura, tuvo lugar la aprobación de la Ley 3/2019, de 21 de febrero, de modificación del Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la supresión del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable, tras haber estado varios ejercicios suspendido de vigencia desde que dicho impuesto fuera reintroducido por la Ley 10/2015, de 28 de diciembre, de medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón. La Ley 3/2019 tuvo su origen no en un proyecto de ley, sino en una proposición de ley, presentada por el G. P. Ciudadanos Partido de la Ciudadanía, que, tras ser tomada en consideración en las Cortes de Aragón, salió adelante con los votos a favor de todos los Grupos Parlamentarios, excepto del de Podemos Aragón y del entonces Mixto (constituido por las Agrupaciones Parlamentarias Chunta Aragonesista e Izquierda Unida de Aragón). La citada ley no solo suprimió este impuesto del mencionado texto refundido, sino que derogó asimismo el artículo 7 del Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas en Materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la aplicación de los impuestos medioambientales.

La medida, adoptada como se ha dicho poco antes de las elecciones de mayo de 2019 y ante la incertidumbre de quién ocuparía el ejecutivo aragonés, se justificó en la evolución positiva de los ingresos fiscales de la Comunidad Autónoma en los últimos años, que hacía innecesaria, se dijo, la exigibilidad de este impuesto como vía de mayor recaudación.

2.2. FAUNA

También entre las últimas leyes de la IX Legislatura de las Cortes de Aragón, podemos citar la Ley 1/2019, de 7 de febrero, que llevó a cabo una modificación puntual de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, con el único objeto de prohibir la utilización de especies pertenecientes a la fauna silvestre en espectáculos circenses. El legislador justifica en el preámbulo el cambio de criterio aduciendo que estos animales son obligados a realizar comportamientos antinaturales en esos espacios al pasar la mayor del tiempo confinados, sin interacción social o en agrupaciones sociales antinaturales, viendo así mermados su bienestar, salud y reproducción. En consonancia con la prohibición, la ley configura la utilización de animales silvestres en circos como

una infracción grave, a la que corresponde una sanción de entre 601 y 6.010 euros.

Ya a comienzos de la X Legislatura, cabe citar otra disposición relativa a la fauna con la que se pretendía atajar el grave problema de proliferación de conejos en 118 municipios de la Comunidad Autónoma que aparecían relacionados en el Anexo II del Plan General de Caza para la temporada 2019-2020, que fue aprobado por Orden DRS/632/2019, de 27 de mayo (BOA 14 junio), porque dicho Plan ya establecía medidas extraordinarias para el control poblacional de aquellos. Sin embargo, pocos meses después, la situación había dado lugar a daños tan desproporcionados sobre los cultivos agrícolas y sobre otras especies de animales silvestres con los que comparten su hábitat y a los que privan de parte de su alimento que el Gobierno de Aragón se vio obligado a aprobar el Decreto-Ley 9/2019, de 8 de octubre, *por el que se adoptan medidas extraordinarias y urgentes para el control de la población silvestre de conejo común (Oryctolagus cuniculus) en Aragón* (BOA 11 octubre), que fue convalidado por Resolución de las Cortes de Aragón de 21 de noviembre (BOA 2 diciembre).

El decreto-ley concedía un plazo de 30 días para que los titulares de los cotos adoptasen un “Plan de medidas de intensificación de la caza del conejo” que debían presentar ante la administración como declaración responsable, o para que solicitasen al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente que interviniese, a través de la Federación Aragonesa de Caza, tanto en los cotos como en los terrenos no cinegéticos mediante cazadores habilitados con el propósito de intensificar la caza del conejo. En consonancia con ello, la mencionada disposición de rango legal autorizaba a los ayuntamientos de los municipios incluidos en su ámbito de aplicación a solicitar de la Federación Aragonesa de Caza el envío de cazadores habilitados para el control poblacional del conejo y, asimismo, habilitaba a los consistorios para expedir a esos cazadores las autorizaciones concretas de caza tanto en terrenos cinegéticos como en los no cinegéticos.

En cuanto a las novedades referidas a las modalidades cinegéticas que podían emplearse para la caza del conejo, el Decreto-Ley 9/2019 eliminó la necesidad de disponer de una autorización especial del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental para la tenencia de hurones destinados a ese fin; permitió la caza del conejo en madriguera a la espera; obligaba a la utilización de focos de luz artificial en la caza nocturna del conejo para aumentar la eficacia de esta y la seguridad en el disparo y, tanto en terrenos cinegéticos como no cinegéticos, autorizó la captura en vivo de conejos durante todo el año sin necesidad de disponer de licencia de caza. Por último, obligó a que los planes técnicos y planes de aprovechamiento cinegético de los cotos incluidos en los municipios afectados permitiesen que todos los socios o cazadores miembros del coto

podrían cazar el conejo durante todos los días del año mediante cualquiera de las modalidades de caza y captura permitidas en cada fecha concreta.

2.3. RESIDUOS

Por medio del Decreto 53/2019, de 26 de marzo, el Gobierno de Aragón procedió a regular la gestión de estiércoles y los procedimientos de acreditación y control (BOA 8 abril). Para contextualizarlo, es preciso recordar que la disposición adicional quinta de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, *de Prevención y Protección Ambiental de Aragón*, obliga a las explotaciones ganaderas intensivas sujetas al régimen de autorización ambiental integrada a acreditar, para la obtención o revisión de la misma, que los procesos de gestión de los estiércoles que producen cumplen los requisitos establecidos en la normativa sectorial (básicamente, normativa sobre contaminación de agua, residuos, emisiones a la atmósfera, directrices ganaderas y fertilización), obligación que también extiende a aquellas explotaciones ganaderas que, por sus dimensiones y características, no estuviesen sujetas a autorización ambiental integrada, sino a mera licencia ambiental de actividades clasificadas. La misma disposición definió qué ha de entenderse legalmente por aplicación directa de estiércoles en la agricultura y estableció los sistemas que pueden utilizar los promotores de las explotaciones ganaderas para gestionarlos correctamente. Permitiéndoles optar por aplicarlos directamente en la agricultura sin tratamiento o someterlos a uno, a su vez el tratamiento podrá ser realizado en centros de gestión de estiércoles o en la propia instalación por el productor, o mediante una combinación de dos o más de los sistemas anteriores. En cualquier caso, la correcta gestión de aquellos exigía un desarrollo reglamentario para el que la ley concedía un año, pero que el Gobierno aragonés ha excedido con creces, incluso después de conocerse las conclusiones de la Comisión Europea sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) respecto a la cría intensiva de aves de corral y de cerdos.

En efecto, la Decisión de Ejecución (UE) 2017/302, de 15 de febrero, concede un plazo de cuatro años a partir de su publicación para que se adapten todas las autorizaciones ambientales integradas otorgadas a dichas actividades. Para concretar las exigencias de dicha adaptación y dar cumplimiento al mandato contenido en la disposición adicional quinta de la Ley 11/2014, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto 53/2019, de 26 de marzo, *por el que se regula la gestión de estiércoles y los procedimientos de acreditación y control*. Por un lado, dicha disposición regula el modelo de autogestión, definido como el supuesto en el que el ganadero productor asume la gestión de sus estiércoles y, por otro, regula el modelo de centros de gestión, entendidos como entidades no titulares de explotaciones ganaderas que prestan el servicio consistente en la aceptación del estiércol y de las responsabilidades de su gestión.

Para el caso de que el ganadero destine el estiércol a su utilización como fertilizante agrícola bajo el modelo de autogestión, el nuevo procedimiento de control completa el régimen clásico de adscripción de las parcelas agrícolas a las granjas mediante un sistema basado en declaraciones anuales del ganadero, en las que se identifican las cantidades de estiércol aplicadas a cada parcela en cada campaña agrícola. Las declaraciones quedan así adaptadas a las necesidades de la explotación agrícola, conforme a la demanda de los distintos cultivos en cada campaña agrícola.

Para el caso de que el ganadero productor opte por la entrega de todos los estiércoles a los centros de gestión, el sistema de declaraciones anuales se limita a precisar las cantidades de estiércol entregadas a los centros de gestión y a identificar los centros que los han aceptado. El sistema de declaraciones anuales también se adapta al supuesto de que el ganadero opte por una combinación entre la autogestión de una parte del estiércol y la entrega del resto a los centros de gestión.

También en cumplimiento de la disposición adicional quinta de la Ley de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, el Decreto 53/2019 desarrolla el procedimiento y condiciones de autorización de los centros de gestión de estiércoles. Puesto que estos aceptan las responsabilidades medioambientales propias de la posesión o gestión de los estiércoles, de conformidad con la Ley 11/2014, quedan sujetos al régimen de intervención ambiental de licencia de actividades clasificadas, sin perjuicio de su sometimiento al régimen de autorización ambiental integrada cuando realicen actividades contempladas en el anexo IV de aquella, debiendo cumplir asimismo el régimen de autorización y registro establecido en el Reglamento (CE) n.º 1069/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre, *por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1774/2002.*

El régimen de inspección y control público al que se someten las explotaciones ganaderas y los centros de gestión de estiércoles es sustancialmente distinto en función del instrumento de control ambiental que les resulte de aplicación. También es distinta la competencia para el ejercicio de las funciones de inspección, y de sanción en caso de incumplimiento, ya que el control de las explotaciones y centros sujetos al régimen de licencia ambiental de actividades clasificadas es competencia de los ayuntamientos, mientras que la competencia de control de las explotaciones de los centros de gestión sujetos al régimen de autorización ambiental integrada corresponde al Gobierno de Aragón. Precisamente por ello y para tratar de asegurar la coherencia y la homogeneidad en la acción pública de control, el Decreto 53/2009 exige que se apruebe, mediante Orden del consejero o consejeros competentes en materia de

agricultura, de ganadería y de medio ambiente, el Plan de Inspección y Control, que deberá afectar a todas las actividades de producción y gestión de estiércoles y residuos orgánicos que compiten en la oferta de fertilizantes nitrogenados orgánicos, incluyendo en su ámbito de aplicación a todas las explotaciones ganaderas y centros gestores de estiércoles, sin excepción de los sujetos al régimen de licencia ambiental de actividades clasificadas. El Plan de Inspección y Control también será vinculante para los entes locales que otorgaron las licencias ambientales de actividades clasificadas a explotaciones ganaderas y centros de gestión que se encuentren vigentes, sin perjuicio de que cada entidad local pueda aprobar un plan que complementa al autonómico.

2.4. MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Como hemos hecho en ediciones anteriores de este *Observatorio*, conviene dar cuenta de aspectos ambientales destacados incluidos en disposiciones de ordenación del territorio a la vista del carácter transversal de estas últimas. En el ejercicio 2019, se aprobaron tres de esas disposiciones.

En primer lugar, mediante el Decreto-Ley 4/2019, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, *de medidas urgentes para la agilización de la declaración de interés general de planes y proyectos* (BOA 1 febrero), se modificó la normativa que regula la declaración de inversiones de interés autonómico (Decreto-Ley 1/2008), así como la que regula la declaración de interés general de planes y proyectos (texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón), de modo que, previa solicitud de informe del departamento competente en materia de ordenación del territorio, la declaración de interés autonómico de una inversión pueda implicar la declaración de interés general conforme a la normativa de ordenación del territorio al considerar que se estaba duplicando el trámite para ponderar unos intereses sustancialmente idénticos. El contexto económico de la norma venía dado por el deseo de facilitar las inversiones productivas en general, pero, muy especialmente, en las comarcas mineras, aquejadas por el anunciado cierre de la central térmica de Andorra.

En segundo término, otra disposición sobre ordenación del territorio, pero con contenidos ambientales que fue aprobada en 2019 fue la Orden DRS/330/2019, de 26 de marzo, *por la que se actualizan varios anexos de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas, cuya revisión se aprobó por el Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón* (BOA 8 abril). Básicamente, con las modificaciones que introdujo esta Orden se concretan las distancias de las explotaciones ganaderas a núcleos de población (anexo VI), a elementos relevantes del territorio (anexo VII), así como a otras explotaciones ganaderas (anexo VIII).

En el caso de la distancia de las explotaciones o instalaciones ganaderas a núcleos de población, se minoraron de forma moderada las distancias de las explotaciones de vacuno, ovino y equino en núcleos de población de menos de 500 habitantes y en núcleos de población de 500 a 3.000 habitantes. Asimismo, se completaron las previsiones del anexo VI, recogiendo en una nueva tabla las distancias mínimas que han de observarse en el caso de explotaciones localizadas en núcleos de población enclavados en zonas de montaña con limitaciones naturales, en el supuesto de que los ayuntamientos decidan hacer uso de la habilitación recogida en el artículo 21.7 de las Directrices sectoriales y reduzcan a la mitad las distancias previstas con carácter general.

Con relación a las distancias a elementos relevantes del territorio que aparecen en el anexo VII, la Orden optó, para dar mayor uniformidad a la casuística de situaciones que pueden presentarse, por dar prioridad a la aplicación de las previsiones que se recogen en la legislación específica aplicable en cada materia. Asimismo, incorporó también, en determinados supuestos, la posibilidad de reducir las distancias hasta en un 50 por ciento, siempre con las debidas garantías, ya sea por la exigencia de contar con la aprobación del Pleno Municipal y, en algunos supuestos, disponer del informe técnico favorable del órgano competente en la materia, todo ello con el propósito de garantizar que no se deriven afecciones o perjuicios para otros bienes merecedores de protección o para terceros.

La Orden hace hincapié especialmente en las necesidades planteadas en zonas de montaña con limitaciones naturales que, por las particulares características de su orografía, ven reducida notablemente la disponibilidad de terrenos para ubicar explotaciones ganaderas y que en la mayoría de los casos son de reducidas dimensiones. Como nuevos elementos relevantes del territorio que se incorporaron como referencias para determinar el emplazamiento de las nuevas explotaciones, se encuentran los establecimientos destinados al almacenamiento de purín, las plantas de compostaje y fertilizantes, así como los espacios naturales protegidos.

La Orden otorga un trato diferenciado a los espacios naturales protegidos, estableciendo unas distancias mínimas de separación para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

Finalmente, la actualización del anexo VIII consistió en puntualizar las distancias entre explotaciones o instalaciones ganaderas en el caso de especies diferentes cuando una de ellas sea avícola, con el fin de evitar la transmisión de enfermedades entre animales de distinta especie cuando exista esta posibilidad por el tipo de patología de que se trate.

Por lo que respecta a la tercera disposición de la que queríamos dar cuenta en este apartado, se trata de la Orden VMV/358/2019, de 28 de marzo, *por la que se establecen los criterios que permiten la caracterización como recursos turísticos de determinados itinerarios senderistas* (BOA 16 abril). Y ello porque, entre los criterios de identificación de los senderos de uso bien preferentemente pedestre, bien preferentemente ecuestre o preferentemente ciclista, figura el de localización en el medio natural, teniendo en cuenta la calidad del mismo y del paisaje.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. LA ADMINISTRACIÓN ARAGONESA SEGUIRÁ SIN CONTAR CON UN DEPARTAMENTO ESPECÍFICO DE MEDIO AMBIENTE POR LO QUE LAS COMPETENCIAS EN ESTA MATERIA SE MANTIENEN AGRUPADAS CON LAS CORRESPONDIENTES A AGRICULTURA Y GANADERÍA

Celebradas las elecciones autonómicas en mayo de 2019 e investido nuevo Presidente de la Comunidad Autónoma el líder del Partido Socialista, con el apoyo de Podemos Aragón, el Partido Aragonés y Chunta Aragonesista, la duda desde el punto de vista de la organización de la Administración ambiental aragonesa era si se mantendrían las competencias agrupadas con las correspondientes al sector agropecuario en un único departamento, como había sucedido en la VIII y IX legislaturas, o si se volvería a crear una consejería propia en materia medioambiental, como también había ocurrido entre 1993 y 1995, y de forma ininterrumpida entre 1999 y 2011. Así las cosas, el Decreto de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, *por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos*, y el Decreto 93/2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, *por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón* (publicados en BOA de 6 y 9 de agosto, respectivamente) despejaron la incógnita. Se optó por la continuidad inmediata de la estructura anterior, aumentando de cinco a seis el número de las direcciones generales del, eso sí, rebautizado como Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, al que se le atribuyeron la totalidad de las competencias que venían asignadas al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad. Precisamente el cambio de denominación justificó que el nuevo código alfabético a los efectos de la numeración y publicación de las órdenes departamentales en el *Boletín Oficial de Aragón* (vid. Resolución de 6 de agosto de 2019, del Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno de Aragón, que fue publicada en BOA 9 agosto) dejara de ser DRS y fuera sustituido por AGM.

Como detalla el Decreto 93/2019, la estructura orgánica de la nueva consejería quedaba del siguiente modo: Secretaría General Técnica; Dirección General de Producción Agraria; Dirección General de Desarrollo Rural; Dirección General de Calidad y Seguridad Alimentaria; Dirección General de Innovación y Promoción Agroalimentaria (desdoblándose así la anterior Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario); Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal, y Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental (estas dos últimas en sustitución de la Dirección General de Gestión Forestal, Caza y Pesca y de la Dirección General de Sostenibilidad).

Precisamente, por medio de la Orden AGM/1088/2019, de 29 de agosto (BOA 5 septiembre), se determinó que, transitoriamente (hasta tanto se aprobase el decreto de estructura orgánica de la consejería), las competencias que tenían atribuidas la Dirección General de Gestión Forestal, Caza y Pesca (a excepción de las correspondientes a estas dos últimas materias) y la Dirección General de Sostenibilidad en materia de biodiversidad, espacios naturales y Red Natura 2000 fuesen asumidas por la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal, que continuará ejerciéndolas a través de los servicios y unidades administrativas adscritos a las dos direcciones generales suprimidas. Por su parte, la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental asume las competencias de la Dirección General de Sostenibilidad en materia de cambio climático, educación y planificación ambiental, así como la Unidad para la Descontaminación Integral del Lindano. Además, la Dirección General de Calidad y Seguridad Alimentaria incluye las competencias de la extinta Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario correspondientes a los Servicios de Sanidad Animal y Vegetal y de Seguridad Agroalimentaria. También asume las competencias de la desaparecida Dirección General de Gestión Forestal, Caza y Pesca relativas a estas últimas, así como las de la Dirección General de Sostenibilidad referentes al control ambiental. Finalmente, a la Dirección General de Innovación y Promoción Agroalimentaria le van a corresponder las competencias de la Dirección General de Alimentación y Fomento Agroalimentario en materia de industrialización agroalimentaria y de promoción y calidad agroalimentaria.

Todo ello tendrá que adquirir carta de naturaleza en la disposición que modifique el Decreto 317/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobó la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, pero transitoriamente las competencias atribuidas a los órganos directivos del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, creados por el Decreto 93/2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, se ejercitarán a través de los Servicios y Unidades que por lo que respecta a las tres direcciones con atribuciones ambientales son los siguientes:

Servicio de Sanidad Animal y Vegetal, Servicio de Seguridad Agroalimentaria, Servicio de Control Ambiental y Servicio de Caza, Pesca y Medio Acuático, Centro de Sanidad y Certificación Vegetal y Laboratorio Agroambiental en la Dirección General de Calidad y Seguridad Alimentaria; Servicio de Planificación y Gestión Forestal, Servicio de Gestión de los Incendios Forestales y Coordinación, Servicio de Biodiversidad y Servicio de Espacios Naturales y Red Natura 2000 en la Dirección General de Medio Natural y Gestión Foresta; y, finalmente, Servicio de Planificación Ambiental, Servicio de Cambio Climático y Educación Ambiental y Unidad para la Descontaminación Integral del Lindano en la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental.

Por otro lado, siguen adscritas al departamento con competencias en materia agrícola, ganadera y medio ambiental las entidades de derecho público Instituto Aragonés del Agua e Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, y las sociedades Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. y Aragonesa de Gestión de Residuos, S.A. Finalmente, en lo que concierne a la Administración periférica del departamento, se mantiene la ya consolidada, que consta en el Decreto 142/2012, de 22 de mayo, por lo que se compone de los Servicios Provinciales de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en Huesca, Teruel y Zaragoza, directamente dependientes del Consejero, que ejercerán sus competencias sin perjuicio de las funciones de dirección, impulso, coordinación y supervisión de los servicios que tienen atribuidas, en sus respectivas provincias, las Delegaciones Territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel. Para prestar su actividad en el ámbito inferior al provincial el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente dispondrá de un conjunto de Oficinas Comarcales de Agricultura y Alimentación (OCAS) y de Áreas Medioambientales, cuyo ámbito territorial coincide con el de las comarcas aragonesas.

La continuidad básica que, en la recién estrenada X Legislatura, presenta la estructura de la Administración ambiental aragonesa tiene su reflejo también en la persona titular del departamento, pues, tras el cese de don Joaquín Olona Blasco como Consejero en funciones de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, fue nombrado él mismo Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (sendos Decretos de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, BOA 6 agosto). No obstante, la complejidad de esta legislatura, con un cuatripartito al frente de la DGA, se refleja en la convivencia en una misma consejería de altos cargos de distinto color político. En el caso de la que nos ocupa, responsables de Podemos-Equo gestionarán dos direcciones generales: Medio Natural y Gestión Forestal, y Cambio Climático y Educación Ambiental.

3.2. EL CUATRIPARTITO APUESTA POR LA CONTINUIDAD DEL INSTITUTO ARAGONÉS DEL AGUA

Subrayaremos que el cuatripartito apuesta por la continuidad del IAA, un instituto para el que, en la pasada legislatura, el Gobierno de Lambán llegó a remitir un proyecto de ley a las Cortes que, con el eufemístico título de reorganización de competencias administrativas en materia de aguas, pretendía llevar a efecto la extinción de aquella entidad y que sus funciones fuesen asumidas de nuevo por una dirección general del entonces Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad. La tramitación de dicha iniciativa legislativa se encalló por las diferencias precisamente con Podemos Aragón y, seguramente por eso, la misma no figura entre las 132 prioridades del acuerdo de gobernabilidad suscrito por los cuatro partidos que sostienen al actual ejecutivo aragonés.

3.3. CREACIÓN DE VARIOS ÓRGANOS CONSULTIVOS

Por terminar con el capítulo organizativo, citaremos la creación del Consejo Aragonés del Clima como órgano colegiado de carácter consultivo con el propósito de "reforzar la gobernanza del cambio climático, impulsar las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en la Comunidad Autónoma de Aragón, así como el seguimiento de la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático-Horizonte 2030" (Decreto 79/2019, de 21 de mayo, BOA 29 mayo). Conformado por una Presidencia y una Vicepresidencia, que recaerán, respectivamente, en el titular del departamento y de la dirección general con competencias en materia de cambio climático, contará también con un máximo de 27 vocalías y una secretaría. Se trata de un órgano colegiado de los que se dicen representativos de intereses sociales pues, entre los vocales, figuran no solo representantes de diversas Administraciones sino, además, de organizaciones sindicales, empresariales, conservacionistas y profesionales. El mandato de las personas que sean designadas como titulares de las vocalías del Consejo Aragonés del Clima tendrá una duración de dos años, siendo renovados automáticamente por idéntico periodo de tiempo si no fuesen revocados.

En segundo lugar, cabe reseñar la creación y regulación de la Comisión de Coordinación del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón (Decreto 202/2019, de 8 de octubre, BOA 22 octubre) con funciones de carácter consultivo, de tramitación y de control de las actuaciones en el entorno de dicho itinerario. Aunque presidido por el titular del departamento competente en materia de ordenación del territorio, entre los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma figura uno de la consejería competente en medio ambiente, además de contar con vocales de otras Administraciones Públicas y de las entidades más representativas de intereses sociales y económicos, así como expertos y especialistas en la materia. Entre

sus muchas funciones, sobresalen la de proponer medidas que faciliten el desarrollo y ejecución de la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón o la de fomentar la integración del tramo aragonés en los restantes trazados nacionales e internacionales.

3.4. NUEVA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PARQUE NACIONAL DE ORDESA Y MONTE PERDIDO, ASÍ COMO DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DE TODOS LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ARAGÓN

Los artículos 21 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, y 9 del texto refundido de la Ley de espacios naturales protegidos de Aragón establecen que los Parques Nacionales ubicados en Aragón serán gestionados por la Comunidad Autónoma y que cada uno de ellos contará con un Patronato, una Junta Rectora y un Director. Ese modelo de gestión fue recogido en su momento en la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, que modificó la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, y cuyo desarrollo reglamentario se llevó a cabo a través del Decreto 117/2005, de 24 de mayo, por lo que se refiere a la organización del único Parque Nacional existente hoy por hoy en Aragón, el de Ordesa y Monte Perdido. Habiendo sido objeto de varias modificaciones, su sustitución completa se produjo por el Decreto 54/2019, de 26 de marzo, *por el que se regula la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido* (BOA 4 abril). Así, se clarifica la incorporación al Patronato de un representante de cada municipio ubicado en el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional, así como de un representante de las asociaciones de empresarios con implantación en el Área de Influencia Socioeconómica. Por otro lado, se modifica la composición de la Junta Rectora incorporando al Presidente del Patronato. Por último, con la finalidad de fortalecer las funciones del Patronato y de agilizar su funcionamiento, se crea una Comisión Directiva, regulando su composición y funciones que quedan diferenciadas de las atribuidas tradicionalmente al pleno.

Por lo que respecta a la regulación de los órganos de participación de los espacios naturales protegidos declarados en Aragón (incluido el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido al que acabamos de referirnos), fue objeto de modificación mediante el Decreto 212/2019, de 22 de octubre (BOA 30 octubre). Los cambios consisten en incorporar una persona en representación de la Federación Aragonesa de Caza en cada uno de los Patronatos de los espacios naturales protegidos y en extender la presencia de la Federación Aragonesa de Montañismo al conjunto de todos ellos.

3.5. OTRAS MEDIDAS ORGANIZATIVAS DE CONTENIDO VARIADO

En otro orden de cosas, como en todos los ejercicios, durante 2019 se sucedieron un buen número de modificaciones de la Relación de Puestos de Trabajo del inicialmente Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, de las que nos limitamos a dar cuenta: Orden HAP/183/2019, de 20 de febrero -BOA 11 marzo-; Orden HAP/324/2019, de 25 de febrero -BOA 5 abril-; y Orden HAP/548/2019, de 8 de mayo -BOA 29 mayo-. Otro tanto ocurrió, con posterioridad, con el renombrado Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente: Orden HAP/1153/2019, de 3 de septiembre -BOA 18 septiembre-; Orden HAP/1208/2019, de 10 de septiembre -BOA 27 septiembre-; Orden HAP/1390/2019, de 7 de octubre -BOA 25 octubre-; Orden HAP/1422/2019, de 3 de octubre -BOA 31 octubre-; y Orden HAP/1916/2019, de 26 de diciembre -BOA 4 febrero 2020-.

4. EJECUCIÓN

4.1. PRESUPUESTO

Si en nuestro trabajo incluido en el [*Observatorio de Políticas Ambientales 2019*](#), no pudimos dar cuenta del presupuesto con que iba a contar la Administración ambiental aragonesa en dicho ejercicio por no haberse aprobado la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma, en el momento de escribir estas líneas constatamos que aquella no llegó a aprobarse en todo el ejercicio 2019 en el que se mantuvieron prorrogados los presupuestos de 2018, pero que sí se aprobaron en plazo los correspondientes al ejercicio 2020.

Para el nuevo ejercicio, el presupuesto consolidado del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (incluyendo, por tanto, al Instituto Aragonés del Agua y al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental como entidades de derecho público dependientes) ascenderá a 795,22 millones de euros, lo que significa un uno por ciento (7 millones de euros) de incremento con respecto al aprobado en 2018 y prorrogado durante 2019. Entrando en el análisis de las partidas dispuestas para la parte medioambiental del departamento (orillando a los efectos del presente trabajo el área agraria), el presupuesto de la Dirección General de Calidad y Seguridad Alimentaria es de 16 millones de euros, que deberán dedicarse a ejecutar el Programa 7161, del mismo nombre, entre cuyos objetivos para el ejercicio 2020 se encuentran las actividades de planificación, coordinación, conservación y supervisión de la gestión de los recursos cinegéticos y piscícolas, la elaboración de los planes autonómicos de caza y pesca y la planificación y gestión de las piscifactorías propiedad del Gobierno de Aragón. Asimismo, en el mencionado Programa, se integran competencias relativas al control ambiental, tales como la actividad

inspectora del departamento en materia de contaminación atmosférica, residuos, suelos contaminados y planes de restauración minera, así como la vigilancia y el control del cumplimiento de las medidas preventivas que se establezcan en las diferentes autorizaciones administrativas para minimizar impactos ambientales.

Por lo que respecta a la Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental, gestionará el Programa de Protección y Mejora del Medio Ambiente, que pasa de 14,5 a 14,1 millones de euros. Con el mismo, deberán financiarse, entre otras, las siguientes actuaciones: las enmarcadas en el Plan de Gestión Integral de Residuos de Aragón 2018-2022; la continuación de los trabajos en suelos contaminados, especialmente en Bailín, Sardas, fábrica de Inquinosa y otros puntos del entorno del municipio oscense de Sabiñánigo; la colaboración con las entidades locales aragonesas en el cumplimiento de las obligaciones en materia de sellado, clausura y posterior vigilancia de aquellos vertederos que han cesado en su explotación; las actuaciones de control de la calidad del aire, que cuentan con financiación FEDER 2014-2020; así como el desarrollo y la dinamización de la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental (EÁREA) 2030 y de la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático Horizonte 2030.

La Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal tiene un presupuesto global de 49,3 millones de euros de los que 35,2 corresponden al Programa de Protección y Mejora del Medio Natural y 14,1, al Programa para la Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible. El primero de ellos ve descender su presupuesto desde los 36,5 millones de euros con que contaba en el anterior debido a que no entran en el mismo las actuaciones relativas a la caza y a la pesca. Así, en lugar de cuatro, el Programa se estructura en tres grandes proyectos que, a su vez, comprenden varias líneas de actuaciones. Los proyectos son los de ordenación y gestión forestal; de prevención y lucha contra los incendios forestales, y de lucha contra la desertificación y cambio climático.

Por su parte, por lo que respecta al Programa para la Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible, también disminuye su presupuesto desde los 15,8 a 14,1 millones de euros para seguir atendiendo a los siguientes objetivos básicos: desarrollar la Red de espacios naturales protegidos de Aragón; aprobar planes de gestión en aquellos que carezcan de ellos; implantar nuevos modelos de gestión de dichos espacios implicando a la población local; declarar árboles y arboledas singulares, manteniendo su catálogo; mejorar las condiciones de accesibilidad de la Red Natural de Aragón a los colectivos de personas con discapacidad; continuar con la elaboración de un banco de datos de biodiversidad; desarrollar y actualizar el catálogo de especies amenazadas de Aragón; aprobar nuevos planes de recuperación y conservación de las

mismas; mantener el Centro de Recuperación de Fauna Silvestre de la Alfranca; llevar a cabo acciones de conservación de biodiversidad tanto *in* como *ex situ*; y realizar el seguimiento y control de especies exóticas invasoras, así como labores de prevención y alerta temprana.

Pasando a la consideración del presupuesto de las entidades de derecho público adscritas al departamento y de las sociedades públicas autonómicas que persiguen objetivos ambientales durante 2020, comenzaremos por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, que va a contar con un presupuesto idéntico al del ejercicio anterior, elevándose hasta los 5.549.163 (de los que 5.545.763 se formulan como presupuesto corriente y 3.400 como presupuesto de capital). Los ingresos corrientes previstos por la recaudación de tasas representan un 70,35% de financiación del Instituto en el ejercicio 2020, procediendo el resto de las propias transferencias del departamento.

En cuanto al Instituto Aragonés del Agua, ve incrementado el suyo para 2020 en un 0,17%, ascendiendo a poco más de setenta y cuatro millones de euros para la ejecución del Programa de gestión e infraestructura de recursos hidráulicos (en concreto, 74.123.603 frente a los 73,9 del ejercicio anterior, de los que 61.231.961 millones corresponderán a gastos corrientes y 12.891.642 a gastos de capital). El ligero crecimiento de la actividad del Instituto corresponde a los gastos de mantenimiento de las estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR), que aumenta con respecto al ejercicio anterior puesto que, en el año 2020, se prevé que se encuentren en funcionamiento 79 EDAR en régimen de contrato de servicios y 139 instalaciones correspondientes a EDAR incluidas en contratos de concesión de obra pública, haciendo un total de 218 instalaciones gestionadas por esta Entidad, con la incorporación de las EDAR de Castelserás, Maella, Calaceite, Lechago, Navarrete del Río y Luco de Jiloca. Para el ejercicio 2020, la principal fuente de financiación del IAA va a proceder de la recaudación del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas, habiéndose efectuado una previsión de sesenta y seis millones de euros de recaudación por este concepto.

En cuanto a las sociedades públicas ambientales, la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) contará en 2020 con un presupuesto total seis millones superior al del ejercicio 2019 pues ascenderá a algo más de cincuenta y dos millones de euros (de los cuales 50.907.189 corresponderán a su presupuesto de explotación y 1.200.000 a su presupuesto de capital).

Por su parte, para la Sociedad Aragonesa de Gestión de Residuos, S.A. (ARAGERSA), sociedad de economía mixta, en la que actualmente la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U. ostenta una participación del 80% y en la que la sociedad Ecoactiva de Medio Ambiente S.A tiene otra

participación del 20% de su capital, se ha previsto para 2020 un presupuesto de explotación un millón de euros inferior al de 2019, alcanzando casi 1,9 millones de euros (1.859.455), sin que se haya consignado presupuesto de capital. La razón principal de este importante descenso del presupuesto de ARAGERSA radica en la disminución de las toneladas de residuos peligrosos que está previsto tenga que gestionar durante el ejercicio al haber obtenido autorización del INAGA para la construcción de su propio vertedero un cliente importante de la sociedad.

Por último, una novedad del presupuesto para 2020 ha sido la incorporación de un Anexo, el VII, indicativo de la cantidad que la Comunidad Autónoma destina a la financiación de cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, debiendo dejar constancia aquí de las cuantías de los que tienen que ver con la protección medioambiental. Así, al objetivo 6 (Agua limpia y saneamiento) se destinarán 70,2 millones de euros. Al objetivo 13 (Acción por el clima), 11,6 millones. Y al objetivo 15 (Vida de ecosistemas terrestres), 44,4.

4.2. SUSCRIPCIÓN DE DIVERSOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

A diferencia de las decenas de los suscritos en otros ejercicios, en 2019 fueron tres los convenios de colaboración de que fue parte el Gobierno de Aragón para coadyuvar al correcto ejercicio de las políticas públicas ambientales, cada uno de ellos en un sector de actividad distinto.

En materia de protección del paisaje, la Orden PRE/106/2019, de 21 de enero, dispuso la publicación del convenio de colaboración en materia de paisaje entre el Gobierno de Aragón y el Observatorio del Paisaje del Campo de Borja (BOA 25 febrero). El mismo instrumenta la colaboración entre el ejecutivo aragonés y dicha asociación sin ánimo de lucro en la que se integran los municipios pertenecientes a la Comarca Campo de Borja y dos más en esa materia. En concreto, el Observatorio del Paisaje del Campo de Borja asume, entre otros compromisos, el de proporcionar al Gobierno de Aragón la información de que disponga sobre la evolución paisajística de su territorio así como procurar la integración del paisaje urbano y periurbano en el planeamiento urbanístico que sus municipios elaboren. El ejecutivo autonómico entregará su propia información paisajística, asesorará al Observatorio en materia de paisaje y colaborará en la señalética relacionada con los mapas del paisaje elaborados por el Instituto Geográfico de Aragón. Su vigencia se previó en un año, prorrogable por otro.

En segundo lugar, reseñaremos el tradicional convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Departamento de

Desarrollo Rural y Sostenibilidad en materia de estadísticas referidas al ejercicio 2018 (vid. Orden PRE/236/2019, de 13 de febrero, BOA 20 marzo), con objeto de establecer la acción conjunta de las dos partes en materia de recogida de información en explotaciones agrarias, establecimientos, empresas industriales y mercados de productos agrarios en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma con fines estadísticos. En este caso, la financiación máxima a que se comprometió el Ministerio ascendió a casi setenta y un mil quinientos euros.

Finalmente y aunque a anualidad vencida, se suscribió el tradicional convenio con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en materia de estadística para el ejercicio 2019 (Orden PRI/38/2020, de 8 de enero, BOA 6 febrero), según el cual la Administración General del Estado asume la financiación de los trabajos hasta un importe máximo de poco más de 71.000 euros, correspondiendo a la Administración de la Comunidad Autónoma la aportación de los medios materiales y humanos.

4.3. GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En las postrimerías de la IX Legislatura, el Gobierno de Aragón aprobó tres documentos programáticos que, bajo la denominación de Estrategias, aunaban los objetivos que se quieren impulsar en tres grandes ámbitos de actuación del departamento competente en materia de medio ambiente, como son la protección de la biodiversidad, el cambio climático y la educación ambiental. Comenzando por el primero y dejando para la siguiente rúbrica los dos siguientes, la Orden DRS/414/2019, de 1 de abril, dio publicidad al Acuerdo de 12 de febrero de 2019, del Gobierno de Aragón, *por el que se aprueba la Estrategia Aragonesa de Biodiversidad y Red Natura 2000 Horizonte 2030* (BOA 30 abril).

La Estrategia se enmarca en el Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas que cuenta con un Plan Estratégico de la Diversidad Biológica 2011-2020, así como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de esa misma organización y, más concretamente, en el objetivo 15, que reza: "Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad". A nivel de nuestro continente, la Comisión Europea adoptó, en mayo de 2011, la también Estrategia «Nuestro seguro de vida, nuestro capital natural: una estrategia de biodiversidad de la UE para 2020», en respuesta al reto lanzado desde Naciones Unidas, la cual se encuentra estrechamente ligada a la Red Natura 2000 pues no en vano el primer objetivo que figura en la Estrategia de ámbito comunitario hace alusión a la plena aplicación de la Directiva de Hábitats y Aves.

También en 2011 (Real Decreto 1274/2011), el Gobierno de España aprobó el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017, con lo que faltaba un documento de similares características en el ámbito de la Comunidad Autónoma que concite los objetivos y acciones de esta política pública en Aragón. La Estrategia aragonesa enumera 7 objetivos estratégicos de los que se dice derivan 35 objetivos operativos. Los primeros son: “1. Detener la pérdida y deterioro de la biodiversidad mejorando su estado de conservación. 2. Mejorar la gestión de los espacios regulados por su interés natural. 3. Favorecer los equilibrios entre protección de la biodiversidad, desarrollo y bienestar. 4. Mejorar la gobernanza y la gestión administrativa de la biodiversidad. 5. Garantizar la transversalidad política de la protección de la biodiversidad. 6. Mejorar la comunicación social de la biodiversidad. 7. Mejorar el conocimiento científico de la biodiversidad aragonesa”.

La Estrategia Aragonesa deberá desarrollarse mediante la formulación del denominado Plan Aragón Biodiversa 2030 cuyas medidas y más de 130 acciones se avanza en aquella. Con independencia de dicho plan, la Estrategia señala las 50 actuaciones prioritarias que pueden y deben abordarse con los recursos disponibles y de manera inmediata y define una serie de indicadores del cumplimiento de los siete objetivos estratégicos de cara a su evaluación intermedia, antes del 31 de diciembre del año 2024, y de su evaluación final al término de su horizonte de formulación, que es el año 2030. Entre las que se pretenden acciones prioritarias del ejecutivo aragonés, destacaremos la elaboración del catálogo aragonés de hábitats en peligro de desaparición, la actualización periódica y priorizada de los Planes de recuperación y de conservación vigentes en coherencia con la evolución de las poblaciones de las especies involucradas, el establecimiento de directrices generales en los Espacios Naturales Protegidos de Aragón mediante la aprobación de un Plan Director de la Red o terminar de aprobar los Planes de gestión de los espacios que la conforman.

Precisamente, una de las acciones que propugna la Estrategia Aragonesa de Biodiversidad para cumplir el objetivo específico de fomentar y desarrollar los espacios de la Red Natura 2000 es promover la declaración de árboles y arboledas singulares. A tal efecto, en el ejercicio que analizamos, registramos dos. Por un lado, mediante la Orden DRS/354/2019, de 15 de marzo (BOA 15 abril, corrección de errores en BOA 29 abril), se procedió a la declaración de la arboleda singular de Aragón denominada "Sabinar de Olalla", situada en la provincia de Teruel, como exponente de uno de los bosques de sabina albar mejor conservados de Aragón, con numerosos ejemplares centenarios. Se extiende a lo largo de cincuenta y cuatro hectáreas y media, y concurre en el espacio con otra figura de protección como es el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES2420120 "Sierra de Fonfría".

En segundo lugar, cabe citar la Orden DRS/355/2019, de 15 de marzo, por la que se procede a la declaración del Árbol Singular de Aragón denominado "Sabimbre" o sauce blanco (BOA 15 abril), localizado en el municipio de Cerveruela, en la provincia de Zaragoza. Como régimen de protección específico, se impone que los trasmochos que se tengan que realizar sobre el árbol deberán ser autorizados previamente por el Servicio Provincial de Zaragoza del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, quien tendrá que establecer las condiciones técnicas para su realización. Asimismo, se establece un entorno de protección en torno a las parcelas donde este árbol se encuentra presente que, geográficamente, se hallan dentro del Lugar de Importancia Comunitaria 2430110 "Alto Huerva – Sierra de Herrera".

4.4. CAMBIO CLIMÁTICO

Como se anunciaba en la rúbrica anterior, junto a la Estrategia Aragonesa de Biodiversidad y Red Natura 2000 Horizonte 2030, se aprobaron otras dos: la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático Horizonte 2030 (Orden DRS/234/2019, de 22 de febrero, por la que se da publicidad al Acuerdo de 12 de febrero de 2019, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobó, BOA 19 marzo); y la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental Horizonte 2030 (Orden DRS/306/2019, de 19 de marzo, por la que se da publicidad al Acuerdo aprobatorio del Gobierno de Aragón, de 12 de marzo de 2019, BOA 29 marzo).

Por lo que respecta a la primera, que pretende dar continuidad a la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático y Energías Limpias 2009-2018, es también la traducción en la escala autonómica de las prioridades políticas europeas y nacionales derivadas del Acuerdo por el Clima alcanzado en la Cumbre de París y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. La nueva Estrategia EACC 2030 se plantea cinco objetivos: contribuir a la reducción del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de 1990; reducir un 26% las emisiones de los sectores difusos (los excluidos del régimen de comercio de emisiones) con respecto al año 2005; aumentar la contribución mínima de las energías renovables hasta el 32% sobre el total del consumo energético; integrar las políticas de cambio climático en todos los niveles de gobernanza, y desarrollar una economía baja en carbono en cuanto al uso de la energía y una economía circular en cuanto al uso de los recursos.

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en Aragón en el año 2016, último año del que se dispone de datos consolidados, supusieron el 4,6 % de las emisiones totales de España, lo que representaba el valor más bajo de la serie 1990-2016, y un descenso del 7,8% respecto al año anterior y de un 1% respecto a las emisiones del año de referencia (1990). El 60 % de las emisiones de GEI de Aragón corresponde a los llamados sectores difusos, tales como el transporte, los servicios, el sector residencial y comercial, el sector industrial no

regulado, el sector agrario, etc., en los que la Estrategia pone un especial énfasis dada la limitada capacidad de intervención de las Comunidades Autónomas en los sectores regulados. En Aragón destacan por sus emisiones el sector de la generación eléctrica, así como el sector agroganadero, sobre los que la Estrategia reconoce que hay que hacer un importante esfuerzo de reducción.

Para alcanzar los cinco objetivos propuestos, la Estrategia selecciona 9 metas, que se abordan mediante las que se denominan 30 rutas de actuación y 152 acciones concretas. Dichas metas son: 1. Favorecer la resiliencia e integridad de los servicios ecosistémicos y la biodiversidad; 2. Transitar hacia un modelo energético bajo en carbono; 3. Apostar por un modelo de transporte y movilidad de nulas o bajas emisiones; 4. Avanzar en la descarbonización y mejorar la adaptación al cambio climático de los pueblos y ciudades; 5. Implementar una economía circular baja en carbono; 6. Adaptar el sistema agroalimentario al nuevo escenario climático; 7 Reducir la generación de residuos y sus emisiones asociadas; 8. Aumentar la resiliencia de la población y del sistema de salud frente al cambio climático, y 9. Avanzar hacia un modelo de turismo sostenible.

La Estrategia se acompaña de un plan de Seguimiento y Evaluación para conocer su grado de avance. Así, para cada meta, se han seleccionado acciones claves que, por su importancia y representatividad, ayudarán a evaluar el progreso de los objetivos. Cada acción clave cuenta con unos indicadores asociados, medibles, que se analizarán de forma periódica, lo que permitirá efectuar el control de la aplicación de la EACC, poniendo en marcha mecanismos y planes de mejora si los resultados se alejan de los valores deseados. Independientemente del seguimiento de las acciones de la EACC 2030, el Inventario de emisiones de GEI sigue constituyendo la principal herramienta para evaluar el objetivo principal que aquella persigue.

En segundo lugar, en el año 2019 se aprobó también la Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental Horizonte 2030 (EÁREA 2030), que sustituye a la aprobada en 2003. La estrategia, que se enmarca en el compromiso asumido en el artículo 12 del Acuerdo de París por el Clima, aborda diez grandes temas y define cien líneas de acción, que determinan la hoja de ruta a seguir por el conjunto de la sociedad aragonesa, con el fin de alcanzar los cuatro objetivos estratégicos que articulan la educación ambiental en Aragón hasta el 2030. Estos son: la adopción del desarrollo sostenible como eje principal de la educación ambiental en Aragón; informar, sensibilizar y concienciar a toda la ciudadanía; abarcar todos los aspectos relacionados con el medio ambiente y la sostenibilidad en su acepción más global; y concienciar a la población de los riesgos que suponen los problemas ambientales para la salud humana y del planeta, así como de la importancia de adoptar conductas y hábitos de vida sostenibles.

La EÁREA 2030 se acompaña de la creación de una comisión de seguimiento, del ya creado Registro de Entidades Adheridas (en el que figuran inscritas ya más de 400) y de un Plan de Actuación y Seguimiento, que prevé la emisión de un informe preliminar de evaluación a mitad del período 2019-2030, así como la puesta a disposición de la ciudadanía de toda la información fruto del proceso de seguimiento a través del portal web del departamento competente en materia de educación ambiental del Gobierno de Aragón.

Antes de concluir el ejercicio, en reunión del Consejo de Gobierno celebrada el 3 de diciembre, se aprobó la “Declaración Institucional del Gobierno de Aragón en materia de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible”, publicitada mediante Orden AGM/1806/2019, 30 de diciembre (puede consultarse en BOA 14 enero 2020).

4.5. RESIDUOS

Reseñaremos en este apartado la aprobación de dos actos administrativos de destinatario plural que revistieron la forma de orden. En primer lugar, la Orden DRS/333/2019, de 25 de marzo (BOA 8 abril), *por la que se declaran, en base al índice de carga ganadera, los municipios con sobrecarga ganadera por exceso de nitrógeno de origen orgánico procedente de la actividad ganadera*. Para alcanzar una correcta distribución de la ganadería intensiva que sea sostenible para el territorio y el medio ambiente y respetuosa con actividades y alternativas de desarrollo rural, como el turismo, es necesario establecer los municipios en los que el nitrógeno procedente de las deyecciones ganaderas intensivas sea excesivo en relación con la superficie agrícola útil disponible para la aplicación de los estiércoles. Estando la carga ganadera en función de las unidades de ganado mayor (UGM) resultantes de todas las especies, de los kilogramos de nitrógeno producidos por plaza de ganado y año, y de las superficies agrícolas útiles disponibles para la aplicación de estiércol y purines, el criterio para considerar a un municipio con sobrecarga ganadera es aquel en el que su balance de nitrógeno procedente de la explotaciones ganaderas intensivas y de la superficie agrícola útil sea superior a 220 kg de N/Ha en zonas no vulnerables y 170 kg/Ha en zonas vulnerables a la contaminación de aguas por nitratos, tal como se establece en la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, así como en el artículo 9.2 de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas (Decreto 94/2009, de 26 de mayo), salvo excepciones en que las características del territorio o de los cultivos que se desarrollen en él impliquen utilizar como referencia balances de nitrógeno más restrictivos.

Conforme a los criterios mencionados en el párrafo anterior, la Comunidad Autónoma de Aragón tenía pendiente la tarea de declarar los municipios de su territorio sobresaturados de nitrógeno con el objetivo de no permitir que se instalen en ellos nuevas explotaciones ganaderas intensivas y así poder proteger las aguas superficiales y subterráneas de forma compatible con el crecimiento sostenible la ganadería intensiva, tan importantes en Aragón.

El artículo 8.3 de las propias Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas contempla la posibilidad de que, por Orden conjunta de los departamentos competentes, previo trámite de información pública, se determine el índice de carga ganadera de los municipios y se declare aquellos que tienen sobrecarga ganadera por exceso de nitrógeno de origen orgánico. En cumplimiento de dicho precepto, se aprobó la Orden DRS/333/2019, de 25 de marzo, que, pese a su nomenclatura, era conjunta de los entonces Departamentos de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda y de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, y por la que se identificaron once municipios aragoneses en la situación indicada de sobrecarga ganadera con las consecuencias antedichas.

También en relación con los límites a la contaminación de las aguas causada por la producción agrícola intensiva, citaremos la Orden DRS/882/2019, de 8 de julio, *por la que se designan y modifican las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Aragón* (BOA 25 julio y corrección errores 26 agosto).

Mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, se traspuso a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre. El artículo 4 del citado real decreto mandaba a las Comunidades Autónomas a designar las zonas vulnerables de su ámbito territorial, lo que la de Aragón cumplió mediante el Decreto 77/1997, de 27 de mayo, procediendo años después a modificar dichas zonas por Orden de 10 de septiembre de 2013, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Pues bien, transcurrido un período superior a cuatro años desde la última designación, y en virtud de los nuevos datos sobre la determinación de las masas de agua afectadas, o en riesgo de estarlo, por la contaminación causada por nitratos de origen agrario, proporcionados por la Confederación Hidrográfica del Ebro a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el año 2019 que analizamos se aprobó otra modificación de las zonas vulnerables actualmente existentes. Dicha modificación consistió en la identificación de nuevas zonas y en la adición de municipios en zonas ya designadas.

4.6. POLÍTICA DE FOMENTO

Meramente, a título informativo de la política de fomento en materia medio ambiental seguida por la Administración de la Comunidad Autónoma durante el año 2019, se aprobaron las bases reguladoras de las siguientes subvenciones: en materia de inversiones en activos físicos en espacios naturales protegidos, en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón, 2014-2020 (Orden AGM/1305/2019, de 18 de septiembre, BOA 11 octubre); y de las ayudas LEADER para la realización de operaciones conforme a las estrategias de desarrollo local LEADER en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón 2014-2020 (Orden AGM/1481/2019, de 31 de octubre, BOA 18 noviembre).

Por su parte, se convocaron las siguientes subvenciones para el año 2019: las destinadas a apoyar la nueva participación en regímenes de calidad (Orden DRS/366/2019, de 27 de marzo, BOA 16 abril); para la adaptación de la ganadería extensiva a los retos ambientales y a los desafíos socioterritoriales (Orden DRS/831/2019, de 27 de junio, BOA 17 julio, modificada por Orden AGM/1364/2019, de 3 de octubre, publicada en BOA 18 octubre); en el área de influencia socio-económica del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre (Orden DRS/956/2019, de 25 de julio, BOA 9 agosto); para inversiones en activos físicos en Espacios Naturales Protegidos en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón, 2014-2020, para el año 2019 (Orden AGM/1478/2019, de 28 de octubre, BOA 15 noviembre); para la realización de operaciones conforme a las estrategias de desarrollo local LEADER, para el ejercicio 2020 (Orden AGM/1614/2019, de 27 de noviembre, BOA 12 diciembre); para gastos de explotación y animación de los grupos de acción local para el ejercicio 2020 (Orden AGM/1679/2019, de 4 de diciembre, BOA 20 diciembre); y de las subvenciones dirigidas a entidades locales del ámbito pirenaico para impulsar actuaciones relativas a la mejora de la depuración de aguas residuales durante el año 2020, que gestionará el Instituto Aragonés del Agua (Orden AGM/1724/2019, de 18 de diciembre, BOA 27 diciembre).

En relación a los premios como ejemplos de la actividad administrativa de fomento, por medio del Decreto 52/2019, de 26 de marzo, del Gobierno de Aragón, se instituyó el "Premio Aragón Medio Ambiente" (BOA 4 abril), convocándose para el año 2019 mediante la Orden DRS/344/2019, de 5 de abril (BOA 10 abril) y concediéndose por medio del Decreto 60/2019, de 9 de abril (BOA 15 abril), a Javier Zaragoza Aguado, Fiscal de Sala del Tribunal Supremo, "por su labor en la promoción de la justicia, en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público; por su compromiso cívico y por su notoria y profunda vinculación con Aragón".

4.7. VÍAS PECUARIAS

En lo relativo a la gestión de las vías pecuarias de la Comunidad en el ejercicio que analizamos, a diferencia de otros, el Departamento competente en materia de medio ambiente solo ha llevado a cabo la labor clasificatoria de las vías pecuarias de dos municipios, base fundamental de las posteriores operaciones de clarificación de su régimen jurídico. Así pues, solo cabe dar cuenta de la Orden DRS/305/2019, de 26 de febrero, por la que se aprueba la clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de Monteagudo del Castillo (Teruel) (BOA 29 marzo) y de la Orden AGM/1486/2019, de 24 de octubre, por la que se aprueba la clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de Chiprana (Zaragoza) (BOA 18 noviembre).

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

5.1. RESIDUOS

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 160/2019, de 16 de abril (JUR\2019\200213), estima parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza, que a su vez le había dado la razón en parte a la mercantil ECOVIDRIO al impugnar, con motivo de la renovación, parte del clausulado de la autorización que le fue otorgada para la gestión de envases usados y residuos de envases de vidrio en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Así, el TSJAr rechaza la anulación de varias cláusulas que había decretado el juez de instancia con el argumento de que no añadían nada a las obligaciones que se desprenden de la legislación en la materia, y lo hace precisamente por su neutralidad en cuanto a su contenido. Asimismo, el órgano que conoce de la apelación tacha de artificial el debate de la sentencia de instancia en torno a la prevalencia de los contenidos de los planes nacionales de residuos sobre los autonómicos, en caso de contradicción entre unos y otros, como sustento para la posterior anulación de determinadas condiciones de la autorización que era objeto del litigio.

El TSJAr tilda la polémica de artificial:

“en la medida en que el esquema de elaboración de los diferentes planes -estatal integrado y autonómicos-, en el marco de una actuación coordinada entre las diferentes Administraciones con competencias en la materia, no admite contradicciones que no puedan ser disipadas o despejadas

en el seno de tal actuación coordinada, mediante autointegración, por los planes que son producto del ejercicio coordinado de las competencias de todas ellas. En definitiva el Plan Nacional es integrado. Efectivamente, en la Exposición de Motivos de la Ley 10/1998, de 21 de abril (RCL 1998, 1028), de Residuos, ya se habla de que la misma respeta el sistema de distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas en la materia, como del mismo modo se dice expresamente que «la Ley prevé la elaboración de planes nacionales de residuos, que resultarán de la integración de los respectivos planes autonómicos de gestión, y admite la posibilidad de que las Entidades locales puedan elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos.» . Mandato o expresión de voluntad de Legislador, que se plasma luego en el artículo 5.1 de la Ley, añadiendo el apartado 4º del mismo precepto, que las Comunidades Autónomas elaborarán planes similares, con contenidos idénticos a los previstos para los planes nacionales en el apartado primero, siendo evidente que tales planes están circunscritos al ámbito de su respectivo territorio. Del mismo modo, el apartado 2º viene a indicar que la aprobación de los planes nacionales corresponde al Consejo de Ministros, si bien que previa deliberación en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, organismo de coordinación de las distintas Administraciones con competencias en la materia, Estado-Comunidades Autónomas.

En línea con lo dicho, conviene tener presente del mismo modo lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 11/1997, cuando establece un sistema de planificación coordinado entre las diferentes Administraciones y, de manera particular, en relación con las Comunidades Autónomas, viene a decir que «A estos efectos, los planes de gestión de residuos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, los de las Entidades locales de acuerdo con lo que se establezca en la legislación de las respectivas Comunidades Autónomas deberán contener determinaciones específicas sobre la gestión de envases y de residuos de envases.»

QUINTO.-

Establecido este diseño en la Ley 10/1998, como decíamos, se antoja artificial todo debate sobre la posible compatibilidad o incompatibilidad, contradicción o no entre el plan nacional y los autonómicos, contradicción que, en todo caso, habrá de ser salvada por los mecanismos de coordinación que en su caso deban ser previstos o lo estén” (FF.JJ. 4 y 5).

Por todo ello, igualmente se levanta en apelación la nulidad de una de las cláusulas de la autorización de gestión de residuos que se había sustentado en la interpretación de planes y objetivos -nacionales y autonómicos- igualmente vinculantes y, en cualquier caso, incluidos en el Plan Nacional Integrado de Residuos. El Tribunal insiste en que no es una cuestión de prevalencia de planes en caso de hipotética contradicción entre ellos, sino de reconocimiento del ejercicio de competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en esta materia, al aprobar el correspondiente plan aragonés de gestión de sus residuos, que se integra luego en el plan nacional, y al autorizar actividades de valorización de residuos en su territorio con sujeción a sus programas.

No obstante, el TSJAr desestima el recurso de apelación en todo lo demás y confirma la nulidad del resto del clausulado impugnado. Así, niega toda virtualidad a una cláusula por la que se imponía determinada responsabilidad al Sistema Integrado de Gestión que ni legal, ni reglamentariamente le correspondía. Otro tanto sucede con una condición por la que la Comunidad Autónoma había pretendido imponer a ECOVIDRIO el deber de aplicar automáticamente en Aragón las condiciones ventajosas que aquella pudiese pactar con otras Comunidades Autónomas en el futuro, por no ser posible encontrar fundamento para ello en la mera posibilidad de celebración de convenios de colaboración en la medida en que el fruto de estas negociaciones no puede imponerse en una autorización vigente de funcionamiento.

5.2. AGUAS

Reseñaremos dos resoluciones judiciales en este apartado. Por un lado, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 373/2019, de 27 mayo (JUR\2019\182000), desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento del municipio oscense de Sallent de Gállego contra la desestimación previa de la reposición intentada frente a la resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro, que le impuso a aquel una multa de 4.200 euros aproximadamente. Los hechos declarados probados en el expediente sancionador fueron el vertido de aguas residuales procedentes de la población de Formigal al cauce del río Gállego, sin contar con la oportuna autorización administrativa, ni estar sometido a depuración adecuada, por lo que se apreció la comisión de una infracción administrativa de los artículos 116.3 f) y 116.3 g) del texto refundido de la Ley de Aguas, así como 315 i) y j) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

El TSJ recuerda y aplica su jurisprudencia en casos similares en los que había declarado que el ayuntamiento es responsable de actuaciones semejantes al ser competencia propia de los municipios la evacuación y tratamiento de las aguas residuales a tenor del art. 25.2 c) de la Ley de Bases de Régimen Local, y que aquellos acuerdos a que los que hayan podido llegar algunos ayuntamientos con otras administraciones públicas en cuanto a la financiación de las depuradoras de aguas residuales (en cuyo incumplimiento se escudan para justificar los vertidos) son ajenos a la cuestión jurídica de si verter sin autorización constituye una infracción administrativa. Por todo ello, en el supuesto enjuiciado, se niega el pretendido reconocimiento, como situación jurídica individualizada, de que el Ayuntamiento de Sallent de Gállego (con base en la declaración de interés general de la depuración de los núcleos pirenaicos) no estuviese obligado, de acuerdo con la normativa vigente, a la construcción y mantenimiento de una EDAR o tratamiento secundario para obtener autorización de vertido de las aguas residuales provenientes del núcleo urbano de Formigal. Y ello con independencia de la actuación conjunta a que, en su día, se comprometieron para su ejecución la Administración del Estado y

la de la Comunidad Autónoma y que se plasmó en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Aragón, por el que se fijó el esquema general de coordinación y financiación de actuaciones en nuestro territorio del Plan Nacional de calidad de las aguas: saneamiento y depuración 2008-2015 y del ciclo integral del agua.

Una segunda Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJAr (Sección 3ª), la núm. 349/2019, de 14 mayo (JUR\2019\185593), recayó en materia de aguas en el ejercicio que analizamos. Como en la reseñada con anterioridad, también tiene su origen en una resolución sancionadora del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro, confirmada en vía de reposición, lo que motiva el contencioso posterior interpuesto en este caso por el particular al que se impuso una multa por la infracción cometida al invadir el cauce del río Ebro, a su paso por el municipio zaragozano de Gallur, recreciendo una mota sin la debida autorización administrativa. El Tribunal rechaza los argumentos de prescripción de la infracción y de falta de proporcionalidad de la multa impuesta, e incluso desecha la alegación del interesado de que las obras estarían amparadas legalmente como trabajos de protección en supuestos de avenidas extraordinarias. El único motivo de recurso que estima el Tribunal tiene que ver con el alcance de la parte dispositiva de la resolución impugnada en cuanto imponía al demandante la obligación de retirar en su integridad la mota de su finca. La sentencia puso de manifiesto que la conducta objeto de sanción y que podía legitimar el complementario deber de reposición al estado anterior a su comisión era el recrecimiento de la mota o el “incremento de la coronación de la mota respecto a su cota inicial”, por lo que no podía exigirse la desaparición total de la mota de la parcela.

6. PROBLEMAS: EL CIERRE DE LA CENTRAL TÉRMICA DE ANDORRA SUPERA SU TRAMITACIÓN AMBIENTAL

A finales del ejercicio 2018, se conoció el anuncio de ENDESA de que iba a proceder al cierre de la central térmica de Andorra en junio de 2020, ante la inviabilidad de hacer la inversión necesaria para cumplir las exigencias establecidas por la UE para el control de las emisiones de gases contaminantes. Las reacciones en la Comunidad Autónoma no se hicieron esperar y, por ejemplo, en las Cortes de Aragón se constituyó una Comisión especial de estudio con objeto, literalmente, de “analizar los criterios que deben regir la transición energética en Aragón y, en particular, en lo concerniente a la continuidad de la central térmica de Andorra, que incluya una estrategia de desarrollo socioeconómico alternativo y un estudio de viabilidad del mismo” (véase el Acuerdo plenario de creación, tomado en la sesión de 4 de diciembre de 2018, en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 300, de 12 de diciembre). Ante la Comisión comparecieron representantes de los agentes

sociales, del comité de empresa, de la Plataforma de las subcontratas, de colegios profesionales, de comunidades de regantes, de clusters de la energía y la automoción, de la Fundación Hidrógeno Aragón, de la Comisión Europea a cargo de la Plataforma de Regiones Mineras en Transición, de asociaciones medioambientales, de la Universidad de Zaragoza, además, como no podía ser de otro modo, del Gobierno de Aragón y de la propia ENDESA.

Tras los ingentes esfuerzos de negociación para elaborar el Dictamen de conclusiones al término de las maratónicas sesiones de comparecencias ante dicha Comisión especial (aprobado en la sesión plenaria del 29 de marzo de 2019, puede consultarse en el BOCA 334, de 5 de abril), se concluyó por unanimidad que resultaba cuestionable que el cierre de centrales como la de Andorra se inscribiese en un contexto en el que, según el Plan energético nacional, se seguirá quemando carbón, si bien de importación y en el que otros países comunitarios van a prolongar explotaciones semejantes por períodos más largos que España. Aun consciente de las consecuencias que el cierre tiene para el empleo y el conjunto de la actividad económica de varias comarcas turolenses, la Comisión quiso insistir en todas las fortalezas que tiene el territorio, enumerándolas una a una en el Dictamen, tratando de concienciar para que la transición energética sea aprovechada como una oportunidad de empleo y riqueza. Se insistía en que el consenso político y social serían imprescindibles para afrontar el proceso, razón por la cual se pactaron entre todos los Grupos Parlamentarios propuestas concretas sobre infraestructuras (de carreteras, ferroviarias, eléctricas, hidráulicas y de nuevas tecnologías); formación del capital humano; medidas para atraer inversión o desarrollar nuevos proyectos que sirvan de motor al territorio; y medidas de desarrollo económico general (dieciséis sugerencias de reactivación de la zona, entre las que sobresalían el impulso de la I+D+i en el ámbito del hidrógeno o el fomento del aprovechamiento de los muchos recursos endógenos, especialmente arcillas, alabastro, dolomías, carbonatos, leonarditas, aguas minerales, etc).

En el último trimestre de 2019, se publicó la Resolución de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, por la que se formuló informe de impacto ambiental del proyecto de desmantelamiento de la central térmica, que había promovido ENDESA (BOE 9 octubre 2019). Aquella Resolución declaró que no era necesario someter el proyecto al procedimiento de evaluación ambiental ordinaria porque no se preveían efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, siempre y cuando se cumplan las medidas y condiciones que se establecieron en el documento ambiental presentado en relación, básicamente, con la generación de residuos y las emisiones de polvo y ruidos durante los trabajos de demolición y desmantelamiento, que se prevé duren alrededor de 36 meses.

El Ministerio no prevé impactos negativos sobre la flora, ya que los trabajos "se llevarán a cabo en el interior de la central" y no afectarán a especies naturales protegidas. Tampoco los habrá sobre la fauna, dado que las obras se ubicarán "en un espacio totalmente industrial y antropizado al que ya están acostumbradas las especies del entorno". En lo que respecta a las masas de agua, se dice que no se realizará vertido alguno directo ni indirecto que pueda deteriorar la calidad de las aguas.

A la espera de que pueda firmarse un convenio de transición justa con la Administración General del Estado en el que se incluirán los proyectos que se pondrán en marcha para la revitalización de la zona y la reubicación de los trabajadores, también falta por saber a qué empresa se adjudicarán los alrededor de mil megavatios de energía fotovoltaica que sustituirán la potencia térmica de la central.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN

Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente: José Luis Castellano Prats (nombramiento efectuado por Decreto 115/2019, de 8 de agosto, BOA 9 agosto).

Dirección General de Producción Agraria: José María Salamero Esteban (nombramiento efectuado por Decreto 163/2019, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, BOA 30 agosto).

Dirección General de Desarrollo Rural: Jesús Nogués Navarro (nombramiento efectuado por Decreto 164/2019, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, BOA 30 agosto).

Dirección General de Calidad y Seguridad Alimentaria: Enrique Novales Allué (nombramiento efectuado por Decreto 165/2019, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, BOA 30 agosto).

Dirección General de Innovación y Promoción Agroalimentaria: María Carmen Urbano Gómez (nombramiento efectuado por Decreto 207/2019, de 22 de octubre, del Gobierno de Aragón, BOA 23 octubre).

Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal: Diego Bayona Moreno (nombramiento efectuado por Decreto 166/2019, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, BOA 30 agosto).

Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental: Marta de Santos Loriente (nombramiento efectuado por Decreto 167/2019, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, BOA 30 agosto).

Servicio Provincial del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en Teruel: Pedro Manuel Polo Iñigo (desde 2016).

Servicio Provincial del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes en Huesca: José Miguel Malo Betoré (desde 2015).

Servicio Provincial del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes en Zaragoza: Ángel-Daniel García Gil (desde 2015).

Instituto Aragonés del Agua (IAA): María Dolores Fornals Enguádanos (nombramiento efectuado por Decreto 188/2019, de 24 de septiembre, del Gobierno de Aragón, BOA 25 septiembre).

Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA): Jesús Lobera Mariel (desde 2015).

8. APÉNDICE LEGISLATIVO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Ley 1/2019, de 7 de febrero, que llevó a cabo una modificación puntual de la Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 20 febrero).

Ley 3/2019, de 21 de febrero, de modificación del Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la supresión del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable (BOA 6 marzo).

Decreto-Ley 4/2019, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para la agilización de la declaración de interés general de planes y proyectos (BOA 1 febrero).

Decreto-Ley 9/2019, de 8 de octubre, por el que se adoptan medidas extraordinarias y urgentes para el control de la población silvestre de conejo común (*Oryctolagus cuniculus*) en Aragón (BOA 11 octubre).

Decreto 53/2019, de 26 de marzo, por el que se regula la gestión de estiércoles y los procedimientos de acreditación y control (BOA 8 abril).

9. BIBLIOGRAFÍA

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. Derecho y políticas ambientales en Aragón (primer semestre de 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, n. 1. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2623/2588> (Fecha de último acceso 16-07-2020)

Canarias ante un cambio de Gobierno

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Reglamento de la etiqueta ecológica de la Unión Europea en la Comunidad Autónoma de Canarias. 3. ORGANIZACIÓN. 3.1. Organización del nuevo Gobierno y de las Consejerías. 3.2. Observatorio del paisaje de Canarias. 4. EJECUCIÓN. 5. JURISPRUDENCIA ambiental. 5.1. Aprobación de planeamiento urbanístico: omisión del informe de costas. 5.2. Ocupación del dominio público: necesidad de instalación en el mismo. 5.3. Autorización ambiental integrada de Central Diesel. 6. APÉNDICE INFORMATIVO. 6.1. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma. 6.2. Listado de normativa y sentencias relevantes.

RESUMEN: En 2019 se han celebrado elecciones autonómicas y locales. En Canarias ello ha supuesto un cambio de Gobierno. Uno de puntos del pacto se refiere específicamente al "Desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático". Reglamento de la etiqueta ecológica de la Unión Europea en la Comunidad Autónoma de Canarias. Tras las elecciones autonómicas y locales se conforma el nuevo Gobierno. En ese nuevo Gobierno se crea la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial. En materia normativa se han aprobado el y el reglamento de la etiqueta ecológica en Canarias y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje.

ABSTRACT: In 2019, regional and local elections have been held. In the Canary Islands this has meant a change of government. One of the pact's points refers

specifically to "Sustainable development and the fight against climate change". Regulation of the ecological label of the European Union in the Autonomous Community of the Canary Islands. After the regional and local elections, the new government is formed. In this new government, the Ministry of Ecological Transition, Fight against Climate Change and Territorial Planning is created. In normative matters, the and regulations of the ecological label in the Canary Islands and the Organization and Operation Regulations of the Landscape Observatory have been approved.

PALABRAS CLAVE: Elecciones. Nuevo Gobierno. Etiqueta ecológica. Observatorio del paisaje.

KEYWORDS: Elections. New government. Eco-label. Landscape observatory.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En 2019 se han celebrado elecciones autonómicas y locales. En Canarias ello ha supuesto un cambio de Gobierno. Desde las elecciones ha surgido un pacto suscrito entre el Partido Socialista Obrero Español, Nueva Canarias, Si se Puede y Agrupación Socialista Gomera. Este acuerdo supone que después de 26 años, Coalición Canaria, no esté en el Gobierno.

Uno de puntos del pacto se refiere específicamente al "Desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático". En el que se propone promover un Plan Integral de Lucha contra el cambio climático, en línea con los ambiciosos objetivos propuestos por la UE para la reducción de los efectos de los gases de efecto invernadero, que garantice que esta preocupación forme parte, de manera transversal, de toda la acción del Gobierno.

Además, en línea con lo anterior se trata de liderar la transición energética y la expansión de las energías renovables, apoyando el autoconsumo en las administraciones públicas, en las viviendas y en las empresas.

Otra línea de actuación tiene que ver con la apuesta por una movilidad sostenible sustentada en una adecuada planificación territorial de los viarios, la mejora y potenciación del transporte público y el fomento de la utilización de vehículos sostenibles, de manera especial, los eléctricos.

Así mismo, el nuevo gobierno impulsará un ambicioso plan de tratamiento de los residuos, fomentando la economía circular y la drástica reducción del uso de los plásticos.

En cuanto al agua, las claves de la política a desarrollar pasan por el ahorro, la desalinización mediante energías renovables, el tratamiento de aguas residuales, su reutilización y la recuperación de nuestros mermados acuíferos. Así como promover una política de cero vertidos sin depurar al mar, para lo que es imprescindible priorizar las inversiones necesarias para resolver este problema.

Finalmente, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se señala la misma, en un territorio escaso como el de las islas es fundamental para un desarrollo sostenible, planteándose consensuar un Pacto por el territorio y en ese contexto revisar la Ley del Suelo.

En cuanto a la trayectoria general, el año ha sido escaso en producción normativa, lo que no es más que una continuidad en relación con los años anteriores.

2. LEGISLACIÓN

Reglamento de la etiqueta ecológica de la Unión Europea en la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Decreto 316/2019, de 5 de septiembre, aprueba el reglamento por el que se regula la etiqueta ecológica de la Unión Europea en la Comunidad Autónoma de Canarias. La etiqueta ecológica es un instrumento de promoción y protección del medio ambiente de la Unión Europea. Se encuentra regulado en el Reglamento (CE) nº 66/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

Dicho Reglamento dispone que los Estados miembros deben designar organismos competentes para el desarrollo de los cometidos relacionados con la etiqueta ecológica de la UE. En cumplimiento de esta norma comunitaria, el Real Decreto 234/2013, de 5 de abril, establecía normas para la aplicación de reglamento comunitario, y, concretamente, establecía que, de acuerdo a nuestro marco constitucional, los organismos competentes debían ser designados por las Comunidades Autónomas. Dichas normas, además, dejaba en gran medida a la normativa autonómica, el desarrollo de los procedimientos de concesión y, en su caso, la prohibición de utilización de la etiqueta ecológica.

En lo que se refiere a las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias, el Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018) establece en su artículo 153 que la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, corresponde a la Comunidad Autónoma lo que incluye, en todo caso,

como indica el apartado k) del párrafo primero, la promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, procesos productivos o conductas respetuosas hacia el medio ambiente.

El presente Reglamento trata de cumplir los siguientes objetivos:

- a) Regular el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de concesión o renovación del uso de la etiqueta ecológica tanto para mercancías que se produzcan o se fabriquen en Canarias como de servicios que se presten o se lleven a cabo en su territorio.
- b) Establecer el régimen de la vigilancia y control por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias del adecuado uso de la etiqueta ecológica emitida.
- c) Implantar el procedimiento de suspensión o revocación de uso de la etiqueta ecológica de los productos o servicios que hayan obtenido este reconocimiento por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- d) Promover el conocimiento y las ventajas del uso de la etiqueta ecológica de la Unión Europea en Canarias, mediante campañas de sensibilización, información y educación pública, dirigidas a consumidores, fabricantes, productores, mayoristas, proveedores de servicios, responsables de adjudicación de contratos públicos, comerciantes, minoristas y público en general.

En cuanto al organismo competente el artículo 3 señala como tal a la Viceconsejería competente en materia de medio ambiente (hoy, de Lucha Contra el Cambio Climático).

En cuanto al contenido, la norma se estructura en cuatro capítulos:

El primero dedicado a las disposiciones de carácter general. Así, se dispone que para solicitar la etiqueta ecológica ha de tratarse de alguno de los productos incluidos en una categoría para la cual la Comisión Europea haya aprobado los criterios técnicos medioambientales (artículo 2.1.a). Además, se excluyen todo tipo de producto sanitario o veterinario (artículo 2.3.) También se regulan en este capítulo las competencias del órgano competente de la Comunidad Autónoma de Canarias, designado actualmente por una norma de organización interna como es el Decreto 137/2016, de 24 de octubre por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad.

El segundo capítulo se dedica al procedimiento de concesión de la etiqueta ecológica, remitiendo su primer artículo (el 6) al Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias que, desde su modificación del año 2012, prevé la existencia de tasa por solicitud de la etiqueta ecológica de la Unión Europea.

El artículo 7 regula la iniciación del procedimiento, siempre por solicitud del interesado, que deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos medioambientales impuestos por la Comisión Europea a través de las Decisiones que aprueba para cada categoría de productos.

Es interesante señalar que el "Informe de la iniciativa reglamentaria", afirma que "dada la diversidad de productos y servicios que pueden obtener esta distinción medioambiental (detergentes, pinturas, ropa, electrodomésticos, papel, cosméticos, hoteles etc), la tramitación de la etiqueta ecológica supone un reto para el cual será necesario dotar a la Administración de la Comunidad Autónoma de los adecuados recursos (preparación de un equipo técnico multidisciplinar con capacitación especializada en estas materias, disponer de laboratorios o centros de análisis especializados o convenios con este tipo de centros, atribución de las competencias de inspección, dotar a las actuales estructuras de personal jurídico administrativo que dé soporte a esta nueva atribución de funciones administrativas) con los que actualmente no se cuenta. Todo ello a fin de dar cumplimiento a lo previsto en la normativa europea pues el Anexo V del Reglamento (CE) 66/2010, de 25 de noviembre de 2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea, dispone: "Los organismos competentes y su personal llevarán a cabo las actividades de evaluación de la conformidad con el máximo nivel de integridad profesional y con la competencia técnica exigida para el campo específico, y estarán libres de cualquier presión o incentivo", "el organismo competente dispondrá: a) de conocimientos técnicos y experiencia suficiente y adecuada para realizar las tareas de evaluación de la conformidad." "Dispondrá de los medios necesarios para realizar adecuadamente las tareas técnicas y administrativas relacionadas con las actividades de evaluación de la conformidad y tendrá acceso a todo el equipo o las instalaciones que necesite". Por su particularidad, se destaca aquí que el procedimiento de concesión de la etiqueta ecológica culmina con la formalización de un contrato tipo previsto en el Anexo IV del Reglamento (CE) 66/2010, de 25 de noviembre de 2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea (UE)".

Es decir, la propia Administración reconoce la necesidad de adaptar las unidades administrativas existentes para poder dar correcto cumplimiento a la

norma que finalmente se ha aprobado. Todo ello para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento que establece que “Una vez constatado que la solicitud y la documentación cumplen los requisitos establecidos, se procederá a su examen y comprobación de que el producto cumple con los criterios de la etiqueta ecológica de la Unión Europea y con los requisitos técnicos de evaluación establecidos por la Comisión Europea”.

Finalmente, el artículo 10 dispone que en “caso de que el producto cumpla con los criterios ecológicos y demás requisitos exigidos por la normativa aplicable, el órgano competente dictará resolución otorgando la etiqueta ecológica y asignándole un número de registro al producto, en caso contrario, la denegará”.

Además, se establece que el “plazo máximo para dictar y notificar la resolución de otorgamiento o denegación de etiqueta ecológica será de seis meses”, así como un supuesto de silencio positivo en el caso de que no se dicte resolución en dicho plazo: “transcurrido el cual sin que se dictase resolución expresa se entenderá estimada esta, sin perjuicio de la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en las condiciones que se especifican en el artículo 24 de la LPACAP”.

El tercer capítulo contiene las normas relativas a las actuaciones que se prevén que puedan suceder tras la concesión de la etiqueta ecológica: uso del logotipo, visitas de comprobación por parte del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, suspensión del uso cuando se compruebe que el producto o servicio no satisface los criterios técnicos aplicables, renuncia, revocación por propia iniciativa o de oficio etc.

El último capítulo recoge, las previsiones sobre propuesta de elaboración de criterios para nuevas categorías de productos y la revisión de los ya existentes. Y también el procedimiento de modificación de la concesión de la ecoetiqueta a raíz de la modificación de los criterios ecológicos aplicables a cada categoría de productos. En este sentido, el artículo 16 señala que “El organismo competente notificará a los titulares de la concesión de la etiqueta ecológica la publicación por la Comisión Europea de nuevos criterios ecológicos respecto a su categoría de producto para que, en el plazo establecido en la Decisión correspondiente, acrediten la adaptación de sus productos a los mismos”, añadiendo que a “tal fin, el titular deberá presentar la documentación que consta en el artículo 7 de este Decreto referida a los criterios medioambientales que han sufrido variación”. Tras esta solicitud, el organismo competente, tras estudiar la documentación presentada, resolverá sobre la renovación o revocación.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. ORGANIZACIÓN DEL NUEVO GOBIERNO Y DE LAS CONSEJERÍAS

Tras las elecciones autonómicas y locales se conforma el nuevo Gobierno. Mediante Decreto 119/2019, de 16 de julio, del Presidente, se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías. Así, según el artículo 1.j) se crea la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial.

El artículo 12 de dicho Decreto establece las competencias de la nueva Consejería: “La Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial asume las competencias que tenía atribuidas la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, salvo las relativas a seguridad y emergencias. Asimismo, asume las competencias en materia de energía que tenía asignadas la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento, así como las de aguas que tenía asignadas la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas”.

Además del cambio de denominación, transición ecológica y cambio climático y planificación territorial, es de destacar la incorporación a esta Consejería de las competencias de Aguas que tradicionalmente en Canarias han estado atribuidas al Departamento que ostentaba las competencias de Agricultura. También constituye una novedad la atribución de las competencias de energía, que tradicionalmente se encontraban en la Consejería responsable de industria.

El Decreto 203/2019, de 1 de agosto, determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias. En artículo 11, establece la estructura de la nueva Consejería:

“Artículo 11.- Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial.

1. La Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, bajo la superior dirección de su titular, se estructura en los siguientes órganos superiores:

- a) Viceconsejería de Planificación Territorial y Transición Ecológica.*
- b) Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático.*
- c) Secretaría General Técnica.*
- d) Dirección General de Lucha contra el Cambio Climático y Medio Ambiente.*

e) *Dirección General de Planificación Territorial, Transición Ecológica y Aguas.*

f) *Dirección General de Energía.*

2. *De la Viceconsejería de Lucha contra el Cambio Climático dependen la Dirección General de Lucha contra el Cambio Climático y Medio Ambiente y la Dirección General de Energía.*

3. *De la Viceconsejería de Planificación Territorial y Transición Ecológica depende la Dirección General Planificación Territorial, Transición Ecológica y Aguas.*

5. *Está adscrita a la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural".*

3.2. OBSERVATORIO DEL PAISAJE DE CANARIAS

El Decreto 35/2019, de 1 de abril, aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje, entendido como el "órgano colegiado con funciones de observación, estudio, formulación de propuestas y criterios de actuación, consultas y asesoramientos en materia de reconocimiento, definición y caracterización de los paisajes, políticas de protección y gestión, de participación pública, de integración en todas las políticas públicas, en particular las ambientales, las territoriales y las urbanísticas, y de sensibilización ciudadana e institucional, de acuerdo con y en el marco del Convenio Europeo del Paisaje".

En cuanto a su composición, se trata de un órgano de composición meramente burocrática. La Presidencia le corresponde al titular de la Consejería competente en materia de política territorial, mientras que las Vicepresidencias la ostenta, la primera el Viceconsejero competente en materia de política territorial, y la segunda, al de medio ambiente, y la tercera, al titular de la Consejería competente en materia de cultura o, en su caso de la Viceconsejería competente en la materia.

En cuanto a los Vocales, participan como tales los consejeros (o, en su caso, los Viceconsejeros) de las Consejerías competentes en materia de sector primario, turismo, educación, obras públicas, industria, economía, administraciones públicas, vivienda. Además, se prevé la participación de una persona vocal con funciones de apoyo ejecutivo al Observatorio.

También participan: Una persona representante de la Federación Canaria de Islas (FECAI), designada y separada libremente por la misma, con voz pero sin voto, una persona representante de la Federación Canaria de Municipios (FECAM), designada y separada libremente por la misma, con voz pero sin voto. Un letrado o letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, con voz pero sin voto.

Finalmente, cuando el orden del día del Pleno incluya, para su resolución algún asunto promovido o tramitado por un Ayuntamiento o Cabildo Insular, será convocada, con voz pero sin voto, la persona titular de la alcaldía del municipio afectado o la persona titular de la Presidencia del Cabildo Insular afectado.

En relación con las funciones del observatorio, al mismo le corresponden las siguientes: a) Ofrecer, visualizar y definir las estrategias de actuación en el paisaje y desde el paisaje, y la necesaria coordinación interadministrativa a tal fin. b) Establecer los mecanismos de observación de la evolución y transformación del paisaje e impulsar campañas de sensibilización social respecto al paisaje, su evolución, sus funciones y su transformación fomentando la participación ciudadana. c) Fijar criterios para establecer los objetivos de calidad paisajística y proponer las medidas de protección, gestión y actuación sobre el territorio mediante la figura del proyecto del paisaje como catalizador de las experiencias destinadas a lograr estos objetivos. d) Proponer actuaciones orientadas a la mejora, restauración o creación de paisajes coordinadas con las instituciones locales y autonómicas. e) Emitir informes para el asesoramiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en las materias de competencia del órgano colegiado. f) Resolver, mediante dictámenes, las consultas que los Cabildos Insulares y Ayuntamientos puedan dirigir al Observatorio del Paisaje en las materias de competencia del órgano colegiado. g) Completar las normas internas de funcionamiento del Observatorio del Paisaje.

Dichas funciones serán ejercidas por el Pleno del Observatorio.

En cuanto a su funcionamiento, además de describir las funciones del Presidente, los Vicepresidentes, vocales, secretaría y personal vocal de apoyo, se crea una Comisión del Paisaje a la que corresponde "el estudio, análisis y propuesta de los asuntos a elevar al Pleno del Observatorio para su consideración y aprobación, en su caso".

La Comisión del Paisaje estará integrada por las siguientes personas: a) Presidencia: la persona que ostente la Presidencia del Pleno o quien le sustituya conforme a lo previsto en el artículo 6 del presente Reglamento. b) La persona vocal del Pleno con funciones ejecutivas. c) Al menos tres vocales especialistas en las disciplinas de arquitectura, paisaje, geografía, ingeniería, bellas artes, antropología, ciencias naturales y ambientales, sostenibilidad, agronomía, economía aplicada o sector primario, nombrados por el Pleno. En este sentido, se prevé que con anterioridad al nombramiento de los mismos, se oirá a las Universidades públicas canarias, así como a otros organismos científicos, académicos y culturales relacionados con las ciencias del territorio y el paisaje. d) Las personas que ostenten la dirección de los Laboratorios del Paisaje

Insular, en caso de existir, dependiendo de los temas vinculados con las islas respectivas; o, en su defecto, las personas representantes designadas por los Cabildos Insulares. Finalmente, la Secretaría le corresponde a la persona que ostente la Secretaría del Pleno.

Las funciones que corresponde desarrollar a la Comisión del Paisaje son las siguientes: a) Formular propuestas, en el ámbito de sus competencias, que se someterán a la posterior aprobación del Pleno del Observatorio. b) Analizar las consultas formuladas por Cabildos Insulares y Ayuntamientos en las materias de competencia del Observatorio y proponer al Pleno la resolución de las mismas. c) Recabar toda la información necesaria para elaborar las propuestas que deban someterse al Pleno del Observatorio. E, d) Impulsar, a través de la persona vocal de apoyo ejecutivo, las relaciones necesarias con el resto de las administraciones Públicas, entidades y organismos, públicos o privados, con el objetivo de realizar las propuestas que deban someterse al Pleno del Observatorio.

Establecida la composición y las funciones del Observatorio a continuación se regula el régimen de funcionamiento, incluyendo las normas relativas a la preparación de asuntos, consultas al Observatorio, Convocatorios, Quórum, adopción de acuerdos y actas, disponiéndose que en lo no dispuesto en el Reglamento se estará a lo dispuesto en la legislación básica sobre régimen jurídico del sector público para los órganos colegiados.

En último lugar se regulan los Acuerdos del Pleno, uqe pueden adoptar las siguientes formas:

- a) Informes, en relación con las cuestiones que se sometan al Observatorio para el asesoramiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- b) Dictámenes, para la resolución de las consultas formuladas por Cabildos Insulares y Ayuntamientos.
- c) Planes, programas o estrategias, para el ejercicio de las funciones a que se refieren las letras a), b), c) y d) del artículo 3.1 del presente Reglamento.

Respecto de estos últimos, se prevé que los mismos se enmarcan en la función de asesoramiento del Observatorio del Paisaje y carecen de trascendencia jurídica directa frente a terceros, no pudiendo derivarse de ellos derechos u obligaciones directamente exigibles.

Finalmente, se prevé que los acuerdos adoptados por el Pleno se publicarán con carácter general en el Portal de Transparencia del Gobierno de

Canarias, en la sección correspondiente de la página web de la Consejería a la que se encuentre adscrito el Observatorio del Paisaje y, excepcionalmente, en el Boletín Oficial de Canarias. Asimismo, se podrán notificar a cuantas Administraciones Públicas, organismos públicos o privados pudieran afectar o ser de interés. En el acuerdo adoptado por el Pleno se deberá determinar a qué organismos se debe notificar el mismo.

4. EJECUCIÓN

La sección 12 de la Memoria de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobados mediante la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019, contiene los programas correspondientes a Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad. Según dicha Memoria, la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias *“tiene en tres su objetivos prioritarios el posibilitar el desarrollo social y económico del Archipiélago desde el punto de vista de las políticas territoriales y desde la ordenación territorial y urbanística”*. Y en este sentido destaca como elemento esencial el hecho de que, si *“la actividad socio-económica sucede en el territorio, y por tanto, el que la legislación que lo regula sea adecuada a las necesidades, ágil y segura es condición indispensable para cumplir con este objetivo. En este sentido la Ley 4/2017, de 13 de julio del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, reúne los requisitos demandados por la mayoría de la sociedad canaria, como son la claridad, la simplificación, y la racionalización”*.

En este punto, los objetivos presupuestarios en relación con la, planificación del territorio son:

- Continuar con la formación, la divulgación, y, por tanto, la puesta en práctica y la aplicación efectiva de la nueva Ley.
- Prestar especial atención al mantenimiento de los sistemas de información territorial que permiten el uso de las tecnologías de la información, para difundir y poner a disposición del mayor número de usuarios todos los recursos disponibles, además en el marco de la mencionada colaboración interadministrativa.
- Este esfuerzo de colaboración pretende así, entre otros objetivos, obtener un modelo territorial equilibrado en armonía con la generación de riqueza y empleo, y el mantenimiento de los recursos naturales, el planeamiento y la promoción de medidas e incentivos para la mejora de la calidad de la oferta

turística alojativa y complementaria, así como del espacio público de los núcleos turísticos consolidados, contribuyendo a la reactivación de la actividad económica y el empleo, mejorando y modernizando los espacios turísticos obsoletos o degradados de los núcleos turísticos de las islas, alcanzando un equilibrio entre competitividad económica y preservación ambiental, paisajística y cultural.

En definitiva, la propuesta presupuestaria de La Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad en el área de Política Territorial y Ordenación del Territorio está dirigida de forma directa a la aplicación más inmediata y eficaz de la Ley del Suelo y de Los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, la cual se resume en cinco ejes de acción recogidos en dos programas presupuestarios, y sumándose a ello la sistematización de la información territorial.

En relación con la sostenibilidad, se pretende desarrollar el análisis para la determinación del estatus de conservación de las especies, la elaboración y aprobación de los planes de recuperación y/o conservación, la autorización para su uso, la gestión del Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias y del Banco de Datos de Biodiversidad.

Finalmente, en el ámbito del medio ambiente. En este punto se destacan las siguientes actuaciones, relativas a la conservación de la naturaleza, y de manera más concreta en la protección de nuestros montes.

En este marco competencial, los Cabildos son los responsables de la gestión forestal, mientras que el Gobierno de Canarias se reserva el ordenamiento del conjunto del territorio y los recursos naturales, la coordinación de la política forestal del Archipiélago, y la autorización y aprobación de determinados programas, normativas y actuaciones insulares.

También es el encargado de evaluar el resultado de la aplicación del Plan Forestal, que cuenta con dos grandes líneas de actuación: la que acomete y ejecuta directamente el Gobierno de Canarias, y la que se desarrolla a través de los Cabildos Insulares.

En materia de caza elabora las medidas que garanticen la protección y conservación de las riquezas cinegéticas del archipiélago, gestionando asimismo el Registro Canario de Infractores de Caza.

Las zonas protegidas se crearon fundamentalmente para la conservación y prevención del patrimonio natural. Estos espacios brindan la posibilidad de disfrutar de muestras representativas de la diversidad biológica de nuestro

planeta. También sirven para fines de investigación, desarrollo rural, disfrute y educación.

Se destaca, en este sentido, la importancia de los parques nacionales son espacios naturales de alto valor ecológico y cultural poco transformados por la explotación humana que forman parte del patrimonio natural de la humanidad y están protegidas por leyes específicas. El archipiélago canario cuenta con cuatro de los catorce parques nacionales de España: el Parque Nacional del Teide, el Parque Nacional Caldera de Taburiente, el Parque Nacional Garajonay y el Parque Nacional de Timanfaya, los cuales tienen como objetivo proteger y conservar los valores naturales (gea, flora, fauna, vegetación, aguas y atmósfera), en definitiva, el conjunto de ecosistemas; y también los valores culturales (arqueológicos y etnográficos) que alberga, en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico.

En esta materia se trabajará conjuntamente con los Cabildos hasta agotar el régimen de delegación iniciado con el Parque Nacional del Teide.

En el plano económico, los Parques Nacionales son un enorme atractivo turístico para el archipiélago canario, y existe una importante dependencia económica entre cada Parque y la sociedad. De su adecuada conservación y mantenimiento de la actividad de sus infraestructuras depende en gran parte el sector turístico de las islas, que es en la actualidad su principal sector económico y base del desarrollo.

En cuanto a los objetivos en materia de Calidad Ambiental, la Consejería va a desarrollar un sistema de gestión integral de residuos para eliminar la posible incidencia sobre los ecosistemas existentes, al tiempo que se amplían los elementos necesarios para la gestión de la calidad del aire y del ruido ambiental.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

5.1. APROBACIÓN DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: OMISIÓN DEL INFORME DE COSTAS

La sentencia del Tribunal Superior de Canarias de 14 de mayo de 2018 tiene como objeto la desestimación del requerimiento efectuado por la Administración General del Estado del acuerdo adoptado por la Comisión de ordenación del territorio y medio ambiente de Canarias, con fecha 29/07/14, relativo a la aprobación definitiva del plan general de ordenación supletorio de Yaiza (BOC nº 152, de 26 de noviembre de 2014).

Concretamente la pretensión se refiere a la aprobación del Plan General sin que hubiera transcurrido el plazo que establece la Ley de Costas para que la Administración General del Estado emita dicho informe.

Lo primero que hay que destacar es que la Comunidad Autónoma envió en diversas ocasiones el Plan para que la Administración General del Estado emitiera su informe: La primera de ellas tiene lugar con ocasión del avance; así, con fecha 30 de agosto de 2010, el Gobierno de Canarias remite a la Dirección General de Costas, a través de la Demarcación de Costas de Canarias, el Avance del Plan General Supletorio de Yaiza. Con fecha 23 de febrero de 2012, el Gobierno de Canarias remite a la Dirección General, a través de la Demarcación de Costas de Canarias, el Plan General de Ordenación supletorio del municipio de Yaiza, solicitando el informe previsto en el artículo 117.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. La documentación se presenta sin diligenciar y sin constar el estado de la tramitación.

Con ocasión de esta solicitud, con fecha 25 de mayo de 2012, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar emite informe señalando una serie de deficiencias fundamentalmente en tres aspectos: la representación de las líneas de ribera del mar, deslinde de dominio público y servidumbre de protección de los deslindes vigentes en el municipio; en la justificación de lo establecido en la Disposición Transitoria tercera 3.2 de la Ley de Costas para las fachadas marítimas de Playa Blanca y Playa Quemada, y en la no justificación del cumplimiento del artículo 30 de la Ley de Costas para los sectores de suelo urbanizable sectorizado, solicitando nuevamente que el expediente corregido, completo diligenciado previamente a su aprobación definitiva se remita de nuevo para emisión del informe de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112.a 117.2 de la Ley de Costas.

Con fechas Con fecha 15 de octubre de 2012, y 25 de febrero de 2014 el Gobierno realiza nuevas solicitudes de informe, trámite que se reitera el 15 de abril de 2014, Finalmente el 6 y 10 de junio de 2014 se envía información complementaria.

Pues bien la razón de la anulación del Plan general es el incumplimiento del plazo de dos meses que establece la Ley de Costas para la emisión del informe ya que entre se realiza los días 6 y 10 de junio de 2014 (folios 27297 y siguientes del EA) y que la aprobación definitiva tiene lugar por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias con fecha 29 de julio de 2014 (folio 30.701 y siguientes del expediente), por lo que no había transcurrido el plazo de dos meses a que se refiere el repetido art 117.2 de la Ley de Costas. Es evidente –dice el Tribunal—que

“el día inicial del cómputo del plazo de dos meses debe referirse a tal fecha teniendo en cuenta que en ella se dice expresamente que se "remite

información respecto a la solicitud del preceptivo informe previsto en el artículo 117.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, con carácter previo a su aprobación definitiva del Plan General de Ordenación supletorio del municipio de Yaiza, en Lanzarote, en tramitación desde esta Consejería, se adjuntan certificaciones expedidas por el Ayuntamiento de Yaiza respecto a la aprobación y servicios de los siguientes Planes Parciales del Municipio: x-Plan Parcial Castillo del Aguila. -Plan Parcial Montaña Roja-Plan Parcial Puerto Calero-Plan Parcial San Marcial del Rubicón”

-Plan Parcial Las Coloradas-Plan Parcial Costa Papagayo”.

Por todo ello, la Sentencia procede a anular el Plan General, si bien matiza el alcance de dicha declaración:

“Aun cuando la jurisprudencia ha resaltado que la omisión de un informe es causa de nulidad de pleno derecho, debe considerarse también que tal omisión debe acarrear la anulación del procedimiento y su reposición al momento oportuno para que pueda suplirse tal falta emitiendo el referido informe. Ponderando ambas afirmaciones en este caso la nulidad que declaramos no afecta a la totalidad del Plan General impugnado, sino tan solo a la parte que incide sobre el dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre a fin de que se solicite y emita el informe previsto en el artº 117.2 de la Ley de Costas”.

5.2. OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO: NECESIDAD DE INSTALACIÓN EN EL MISMO

La sentencia de 23 de julio de 2018 analiza la desestimación del recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Servicio Provincial de Costas de Tenerife de fecha 5 de julio de 2017, confirmando dicho acto administrativo por ser ajustado a derecho. Dicho acto administrativo no es otro que la resolución de 5 de julio de 2017 por la que se deniega la autorización solicitada con fecha 3 de noviembre de 2016 para la temporada del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017 para la instalación de un puesto de elaboración y venta de maíz a la barbacoa, con una ocupación de 7 m² en la Playa de El Camisón, en el término municipal de Arona. Dicha autorización se había concedido en los 2 años anteriores.

La resolución que desestimó el recurso de alzada menciona con más detalle los argumentos esgrimidos por el Ayuntamiento de Arona al emitir el informe desfavorable y considera que las razones que fundamentaron la denegación fueron dos, que las instalaciones por su naturaleza pueden ubicarse fuera del dominio público marítimo terrestre y el citado informe desfavorable.

La representación procesal de la parte actora postula la nulidad de dichos actos por las consideraciones siguientes:

- a) Porque la instalación no puede ubicarse fuera del dominio público ya que colinda con un paseo y las edificaciones que lindan con dicho paseo, lo que se observa claramente en las fotografías y planos adjuntados al expediente administrativo.
- b) Porque no es cierto que se hay instalado o se pretenda instalar un grupo electrógeno, existen paneles solares instalados, porque la actividad es muy demandada por los turistas europeos y los usuarios de la playa.
- c) Porque las anteriores solicitudes de autorización, desde el 2014, fueron concedidas en la misma ubicación sin que se haya justificado el cambio de criterio en tan poco tiempo, por lo que la resolución deviene en arbitraria.

La resolución judicial basa el rechazo al recurso presentado en dos motivos:

- a) 1º.- Por un lado, la sentencia señala como argumento lo dispuesto en el artículo 61.2.b) del Reglamento de Costas que establece que *“Las actividades o instalaciones a que se refiere el apartado anterior son: b) Las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio”*. En este sentido, se señala lo siguiente: *“Ya hemos señalado antes que la posibilidad de autorizar en este caso la ocupación del DPMT deriva del apartado 2, b) del art.61 antes citado, no se trata del otro supuesto en que lo determinante es la función realizada que implica la necesidad de ocupar el DPMT, aquí se trata de determinar las características físicas del tramo de costa en el que se pretende ocupar el DPMT y la imposibilidad de ubicar la actividad fuera del DPMT. La parte señala que, con la documentación aportada y fotografías presentadas, resulta acreditado que no cabe realizar la ubicación en otro sitio en la zona en cuestión. La realidad es que, examinada la documentación y fotografías, ello no puede estimarse plenamente acreditado. Es verdad que la administración simplemente afirma que ello es posible y no presenta prueba alguna, pero lo cierto es que la prueba del hecho que determina la posibilidad de incluir la autorización en los supuestos legales a que se refiere el art. 61 corresponde a la parte que solicita la autorización. También se alega que no se ha justificado el cambio de criterio respecto a los años anteriores, lo cual, en cuanto a la ubicación de la actividad es cierto”*.

- b) 2º.- En segundo término, el segundo motivo de la denegación de la autorización es el informe desfavorable del Ayuntamiento. Dicho informe menciona una superficie que no es real (16,90 m²), ni es la que se menciona en la solicitud presentada, son 7 m². Además, señala la sentencia, *“el hecho de que al Ayuntamiento pudiera interesarle que la actividad en cuestión se realice en fiestas locales en los diferentes núcleos a lo largo del calendario anual según los programas de fiestas locales es absolutamente irrelevante a efectos de la ocupación del DPMT, lo que le interese al Ayuntamiento en relación con sus fiestas locales no tiene nada que ver con lo que aquí ha de resolverse. Pese a lo anterior, también se menciona como base del informe desfavorable la previsión de instalación de un grupo electrógeno que aparece reflejada en el proyecto adjuntado a la solicitud formulada”*.

La sentencia concluye estableciendo: “En conclusión, pese a que se trata de una motivación ciertamente no muy sólida, lo cierto es que ni se puede estimar plenamente acreditado que la ubicación haya de ser la que interesa la parte y que no sea posible fuera del DPMT, ni sólo el informe desfavorable por sí solo determinaría justificación suficiente, aunque es cierta la existencia del informe desfavorable realizado por el Ayuntamiento de Arona y que en el mismo se indica que existe una oferta de este tipo de actividades en el tramo de costa que no justifica la autorización solicitada. Ha de tenerse en cuenta que el art. 61.2,b) no sólo habla sólo de la configuración del tramo de costa, sino también de que en dicho tramo resulte necesario su emplazamiento, esa necesidad no concurre en el presente caso”.

5.3. AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA DE CENTRAL DIESEL

La sentencia de 19 de marzo de 2018 analiza el recurso presentado contra la autorización ambiental integrada de la instalación denominada "Central Diesel Punta Grande", situada en el término municipal de Arrecife, Isla de Lanzarote.

El Tribunal comienza a analizar las alegaciones realizadas por los recurrentes. Así, en cuanto a la cuestión de fondo, la Sala parte, en primer lugar, de la existencia de una resolución firme en vía administrativa y consentida, que no es otra que la resolución nº 475/12, de otorgamiento de la Autorización Ambiental Integrada (AAI de 2012). Dicha firmeza deriva del desistimiento aceptado por la Sala y acordado por Decreto, del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra dicha resolución.

También debe advertirse, como segunda aproximación, que la resolución recurrida, de actualización de la Autorización Ambiental Integrada otorgada por la resolución nº 475/12, trae causa en lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. En consecuencia, pese a que gran parte del esfuerzo argumental de la Asociación demandante se dirige a poner de relieve la ausencia de compatibilidad de la Autorización Ambiental Integrada de la Central Diesel Punta Grande y de sus ampliaciones con la normativa territorial y urbanística, esto es, la incompatibilidad con la normativa del Plan Insular de Lanzarote sobre producción de energía eléctrica y con la normativa del Plan General sobre usos permitidos, la Resolución del Tribunal entiende que, por el contrario, *“tal examen de legalidad debe hacerse en relación con la actualización de una Autorización Ambiental ya otorgada, y cuyo otorgamiento es un acto firme en vía administrativa al no haber sido recurrido en sede judicial (situación que, en el caso, deriva del desistimiento del recurso aceptado por Decreto judicial firme)”*. Y ello, porque, *“Entender lo contrario, es decir, examinar la legalidad de lo que es el contenido - urbanístico y no urbanístico- de la Autorización Ambiental Integrada otorgada por la Resolución del Viceconsejero del Medio Ambiente nº 475/12, supondría revivir la posibilidad de impugnación de un acto firme en vía administrativa que tiene su particular cauce de impugnación en la legislación básica del procedimiento administrativo, que no es otro que los recursos referidos a la revisión de los actos firmes en vía administrativa”*.

A partir de dicha afirmación la sentencia centra su análisis en dos cuestiones: la vulneración de las disposiciones urbanísticas, y la desviación de poder. En relación con las primeras, señala que lo que se alega es la ausencia de informes urbanísticos como irregularidad invalidante, a lo que responde que *“frente a ello cabe decir que estamos ante un procedimiento especial diseñado por la Ley 5/2013 que, en palabras de su Exposición de Motivos, y a los efectos de garantizar la transposición adecuada de la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre Emisiones Industriales, establece, como régimen transitorio, un procedimiento de actualización de las autorizaciones ya otorgadas, en virtud del cual, el órgano ambiental competente de oficio comprobará, mediante un procedimiento simplificado, la adecuación de la autorización a las prescripciones de la nueva Directiva, con el 7 de enero de 2.014 como fecha límite para la actualización de las autorizaciones”*.

Se trata, continúa el Tribunal, *“de un procedimiento simplificado que no exige informes urbanísticos, que sí son necesarios en relación con la Autorización Ambiental otorgada que se actualiza conforme al artículo 15 de la Ley 16/2002, pero no para la actualización. Si concluyésemos que no existen dichos informes, son insuficientes, o no se acomodan a la normativa urbanística*

estaríamos anulando una actualización que no precisa dichos informes, y, a la vez estaríamos examinando la legalidad, desde una perspectiva urbanística, de un procedimiento distinto (el procedimiento para el otorgamiento de una Autorización Ambiental y no el procedimiento para su actualización), sin perjuicio de lo cual se ha aportado un certificado urbanístico del Ayuntamiento de Arrecife de fecha 2 de febrero de 2.015, que incluye un informe de la Arquitecta municipal de 30 de enero de 2.015, que concluye que la actividad de la Central Eléctrica de Punta Grande es compatible con el vigente Plan General, y lo mismo explicó el técnico de la Oficina del Plan Insular en relación con el PIO.

A continuación, se da respuesta al resto de los motivos, con un componente evidentemente técnico, remitiendo a las respuestas que en la Orden Departamental que resolvió el recurso de alzada sin que la parte recurrente haya traído a debate motivo alguno de nulidad de dichas conclusiones.

Lo que sí interesa en este momento es traer a colación la respuesta que el Tribunal da respecto de la naturaleza y efectos de la Autorización Ambiental Integrada. A este respecto, recuerda, en primer término, *“que la autorización es un acto que supone un control preventivo o inicial, sin perjuicio de lo cual va acompañada de un conjunto de medidas que permiten el seguimiento del cumplimiento de los condicionantes impuestos”*.

Al respecto, recuerda que “la propia resolución de actualización advierte que "(..) queda condicionada a los límites y condicionantes técnicos recogidos en los Anexos a la presente resolución que forman parte inseparable de la misma" (apdo. tercero de su parte dispositiva) y que en caso de incumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental , se añade en el apdo. quinto que "El órgano ambiental así como la administración competente en la materia objeto de incumplimiento, podrá ordenar al titular que ajuste su actividad a las normas y condiciones establecidas, fijando un plazo adecuado para ello, y, asimismo, exigir que el titular adopte las medidas complementarias necesarias para evitar o minimizar las molestias o los riesgos o daños que dicho incumplimiento puede ocasionar en el medio ambiente y la salud de las personas"

A lo que se añade que como medida de intervención se establece que "En caso de que el incumplimiento de las normas ambientales o de las condiciones establecidas en la autorización suponga un peligro inminente para la salud humana o amenace con causar un efecto nocivo inmediato significativo en el medio ambiente y en tanto no pueda volver a asegurarse el cumplimiento de las exigencias de la autorización, se podrá suspender la explotación de las instalaciones o de la parte correspondiente, de acuerdo con lo establecido en la Ley 16/2002, de 1 de julio". Y, por otra parte, en el apdo. noveno se prevé, como

medida más restrictiva, la posibilidad de revocación de la autorización por incumplimiento de las condiciones establecidas o de los requisitos legales para el ejercicio de la actividad.

Ante todo ello, la sentencia añade que “centrado el examen en lo que es la concurrencia de los requisitos para la autorización ambiental, ello es plenamente compatible con la posibilidad de corrección, suspensión de actividad o revocación en caso de incumplimiento de los condicionantes y garantías de la autorización, si bien se trata de una cuestión ajena al presente proceso que examina si se cumplían los requisitos de la actualización respecto a los cuales la parte demandante no ha justificado su incumplimiento”.

Finalmente resulte interesante la reflexión final que añade respecto de la naturaleza de la Autorización Ambiental Integrada: “En este sentido, y conforme a la interpretación auténtica del concepto de Autorización ambiental Integrada de la Ley 5/2013, estamos ante una resolución escrita del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de la ley. Otra cosa será el incumplimiento de esas condiciones lo cual permite, dentro de lo que es el control continuado del ejercicio de la actividad, un conjunto de medidas a las que hace especial referencia la propia actualización que pueden llegar, como medida más intensa de las de las posibles, a la revocación”.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

6.1. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial

Consejero: Excmo. Sr. D. José Antonio Valbuena Alonso

Viceconsejería de Lucha Contra el Cambio Climático

Viceconsejero: Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Pérez Hernández

Dirección General de Lucha contra el Cambio Climático y Medio Ambiente

Director General: Ilmo. Sr. D. José Domingo Fernández Herrera

Dirección General de Energía

Directora General: Ilma. Sra. Dña. Rosa Ana Melián Domínguez

Viceconsejería de Planificación Territorial y Transición Ecológica

Viceconsejero: Ilmo. Sr. D. Leopoldo Díaz Bethencourt

Dirección General de Planificación del Territorio, Transición Ecológica
y Aguas

Director General: Ilmo. Sr. D. Víctor Navarro Delgado

Secretaría General Técnica de Transición Ecológica, Lucha contra el
Cambio Climático y Planificación Territorial

Secretario General Técnico: Ilmo. Sr. D. Marcos Barrera González

Agencia Canaria de Protección del Medio Natural

Directora (rango de Directora General): Ilma. Sra. Dña. Ana María
Batista García

6.2. LISTADO DE NORMATIVA Y SENTENCIAS RELEVANTES

6.2.1. Normativa

Decreto 316/2019, de 5 de septiembre, aprueba el reglamento por el que se regula la etiqueta ecológica de la Unión Europea en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Decreto 119/2019, de 16 de julio, del Presidente, se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías.

Decreto 35/2019, de 1 de abril, aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio del Paisaje.

6.2.2. Jurisprudencia.

Sentencia del Tribunal Superior de Canarias de 14 de mayo de 2018 tiene como objeto la desestimación del requerimiento efectuado por la Administración General del Estado del acuerdo adoptado por la Comisión de ordenación del territorio y medio ambiente de Canarias, con fecha 29/07/14, relativo a la aprobación definitiva del plan general de ordenación supletorio de Yaiza.

Sentencia de 23 de julio de 2018 analiza la desestimación del recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Servicio Provincial de Costas de Tenerife de fecha 5 de julio de 2017, confirmando dicho acto administrativo por ser ajustado a derecho.

Sentencia de 19 de marzo de 2018 analiza el recurso presentado contra la autorización ambiental integrada de la instalación denominada "Central Diesel Punta Grande"

La lucha contra el cambio climático y otras políticas ambientales en Castilla La Mancha

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. LAS PRINCIPALES NORMAS, PROYECTOS Y CONFLICTOS DEL AÑO 2019. 2. EJECUCIÓN. 2.1. Planes y Programas. 2.1.1. La Estrategia de Cambio Climático de Castilla-La Mancha Horizontes 2020 y 2030. 2.1.2. El Programa de Inspección Ambiental 2019. 2.1.3. Programa de Inspección de traslados transfronterizos de residuos de Castilla La Mancha. 2.1.4. Declaración de emergencia climática. 2.2. Medidas de fomento. 2.3. Espacios Naturales 2.4. Caza y pesca. 3. ORGANIZACIÓN. 3.1. Reestructuración de la Administración Regional y reparto de competencias en materia ambiental. 3.2. La nueva regulación del Consejo Asesor de Medio Ambiente. 4 JURISPRUDENCIA. 4.1. El carácter normativo de los Planes de Gestión de la naturaleza exige su publicación íntegra en el Diario Oficial. 4.2 Acceso a la información ambiental. 4.3. Régimen sancionador. 4.3.1. Cierre y plantación de una vía pecuaria. 4.3.2. Aprovechamiento de aguas subterráneas.

RESUMEN: Castilla-La Mancha no ha aprobado ninguna Ley ambiental en 2019. No obstante, en esta crónica se destaca la publicación en el Diario Oficial de las Ordenes aprobatorias de los 41 planes de gestión de Zonas de Especial Conservación (ZEC) de la Red Natura 2000. Esto es consecuencia de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia núm. 131/2019, de 19 de abril, que anuló la Orden 63/2017, de 3 de abril, que aprobó los planes de gestión de las zonas de especial protección de aves esteparias (ZEPAS). Esta

nulidad vino motivada precisamente por la falta de publicación de estas normas.

Se reseñan también las acciones tendentes es implementar el Acuerdo de París de 2015: Estrategia de Cambio Climático aprobada por el Ejecutivo autonómico para el periodo 2020-2030 y la declaración de Emergencia Climática por parte de las Cortes de Castilla-La Mancha, entre otras.

Finalmente, damos seguimiento a la conflictividad generada por las macro-granjas de cerdos y los trasvases del Tajo al Segura.

ABSTRACT: Castilla-La Mancha has not approved any environmental law in 2019. However, this chronicle highlights the publication in the Official Gazette of the approval orders of the 41 management plans of Special Conservation Zones (ZEC) of the Natura 2000 Network. This is a consequence of the Judgment of the Superior Court of Justice no. 131/2019, of April 19, which annulled Order 63/2017, of April 3, which approved the management plans of the special protection areas for steppe birds (ZEPAS). This nullity was precisely motivated by the lack of publication of these rules.

The actions tending to implement the 2015 Paris Agreement are also outlined: Climate Change Strategy approved by the Autonomous Executive for the period 2020-2030 and the declaration of Climate Emergency by the Cortes of Castilla-La Mancha, among others.

Finally, we follow up on the conflict generated by the pig macro-farms and the waters transfers from the Tagus to the Segura rivers.

PALABRAS CLAVE: Publicación de los Planes de Gestión. Zonas Especiales de Conservación. Estrategia de Cambio Climático. Macro-granjas de cerdos.

KEYWORDS: Publication of Management Plans. Special Conservation Zones. Climate Change Strategy. Macro-farms of pigs.

1. INTRODUCCIÓN. LAS PRINCIPALES NORMAS, PROYECTOS Y CONFLICTOS DEL AÑO 2019

Ninguna ley de carácter ambiental ha sido aprobada o modificada en Castilla-La Mancha durante 2019, si bien este año se llevó a cabo la tramitación del proyecto que daría lugar a la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha. Como veremos a su tiempo, se trata de una adecuación a la Ley estatal 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la homónima Ley 21/2013, de 9 de diciembre. Con ella se traspusieron las Directivas aún pendientes. Y se corrigieron las consecuencias de la STC

53/2017, de 11 de mayo, que declaró inconstitucional el carácter básico otorgado a ciertos preceptos y la disposición final undécima, en la que se hacía referencia a que las Comunidades Autónomas podrían optar por realizar una remisión en bloque a la ley básica estatal, que resultaría de aplicación en su territorio como legislación básica y supletoria. Otros preceptos de la Ley 21/2013 se salvaron por vía interpretativa.

A otro nivel, el Diario Oficial de Castilla La Mancha se ha visto engrosado por la publicación de los 41 planes de gestión de Zonas de Especial Conservación (ZEC) incluidas en la Red Natura 2000, contenidos en sendas órdenes de la Consejería de Agricultura. Esto es consecuencia de la STSJ (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) nº 131/2019, de 19 de abril (RJCA 2019\199) que anula la Orden 63/2017, de 3 de abril, que aprobó los planes de gestión de las zonas de especial protección de aves esteparias (ZEPAS). Esta nulidad vino motivada precisamente por la falta de publicación en el DOCM de estas normas.

En sentido positivo, quizá lo más reseñable sea el recorrido que está teniendo el Acuerdo de París de 2015 a nivel regional. Merecen destacarse la Estrategia de Cambio Climático aprobada por el Ejecutivo autonómico para el periodo 2020-2030, la declaración de Emergencia Climática por parte de las Cortes de Castilla-La Mancha y, como medidas más concretas, las convocatorias de subvenciones sobre eficiencia energética y las medidas de aplicación del Programa de Desarrollo Rural 2014-2020.

Por otro lado, se mantiene la conflictividad aludida en crónicas anteriores generada por la implantación de macro-granjas de ganado porcino. Y los recursos interpuestos por el Gobierno regional contra los trasvases del Tajo al Segura, al encontrarse desde el mes de mayo los embalses de cabecera en situación hidrológica excepcional.

También el 10 de octubre 2019 se ha aprobado por unanimidad en las Cortes la proposición no de ley para que los municipios ribereños de los embalses de cabecera del Tajo tengan representación en la Comisión de Explotación del Tajo Segura. La PNL también insta al Gobierno regional a constituir una Mesa de Trabajo con participación del propio Ejecutivo, de los partidos con presencia en las Cortes y de los agentes sociales y económicos, con el fin de establecer una posición común de cara a un Pacto Nacional del Agua.

2. EJECUCIÓN

2.1. PLANES Y PROGRAMAS

2.1.1. La Estrategia de Cambio Climático de Castilla-La Mancha Horizontes 2020 y 2030

Mediante Orden 4/2019, de 18 de enero ha sido aprobada la Estrategia de Cambio Climático de Castilla-La Mancha, Horizontes 2020 y 2030. Esta Orden revisa la Estrategia de 2010 para adaptar sus compromisos y contenidos a los nuevos horizontes temporales marcados por los compromisos de España en el seno de la Unión Europea. El nuevo documento actualiza los objetivos en el horizonte 2020, indicando la hoja de ruta hasta 2030 relativa a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores difusos y la colaboración con los sectores regulados por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, sobre Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, el aumento de la capacidad de adaptación y la reducción de las potenciales amenazas frente a los riesgos climáticos, así como la creación de capacidades y la sensibilización ciudadana para la acción climática.

Está articulada en cuatro programas: mitigación, adaptación, sumideros de carbono e información y capacitación para la sostenibilidad, que abarcan siete sectores con el compromiso de implementación de 80 medidas específicas. Los sectores son: transporte, residuos, industria, residencial, infraestructuras, agricultura y ganadería, bosques y diversidad biológica y salud pública.

En el desglose de las medidas destacan algunas como la renovación del parque móvil de la Junta con vehículos híbridos, el fomento de la bicicleta, la mejora del aislamiento en viviendas o la energía fotovoltaica en los edificios públicos. En el terreno agrario y ganadero, se apuesta por la renovación de maquinarias más eficientes ambientalmente, el impulso de la biomasa forestal, la modernización de regadíos, la ganadería extensiva y el turismo sostenible. Destaca el impulso de la masa forestal como sumidero de CO₂ y las ayudas para que los Ayuntamientos puedan calcular su huella de carbono al objeto de reducir las emisiones en la misma fuente.

2.1.2. El Programa de Inspección Ambiental 2019

Siguiendo el Plan de Inspección Medioambiental autonómico 2018/2024, la Resolución de 17 de enero 2019 aprueba el Programa para este año, que organiza las inspecciones a realizar en instalaciones sometidas al procedimiento de autorización ambiental integrada en Castilla-La Mancha, así como la comprobación del cumplimiento de la normativa ambiental y de los requisitos impuestos en las autorizaciones.

Como objetivos específicos más destacables, se han fijado los siguientes:

- Inspeccionar *in situ* de 360 instalaciones cuyo análisis de riesgo determina que han de ser revisadas durante 2019;
- campaña de toma de muestras de lodos de estaciones depuradoras de aguas residuales urbanas, con el fin de comprobar si cumplen con los valores límite de concentración de metales pesados (Real Decreto 1310/1990, de 29 de octubre, por el que se regula la utilización de los lodos de depuración en el sector agrario).

Además, como actuaciones de verificación medioambiental se prevé la realización de la revisión documental de las memorias anuales de gestores de residuos y de informes reglamentarios de mediciones de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

La Resolución contiene también la Memoria de actuaciones de Inspección Medioambiental del año 2018, destacando como datos: la realización de un total de 436 inspecciones *in situ*. De ellas, 241 han sido sistemáticas y el resto no sistemáticas: 22 por denuncias, 33 para comprobación de medidas complementarias, 6 por accidentes, 54 para autorizaciones, 46 por incumplimientos detectados. También se han realizado 253 inspecciones a productores de residuos por el Cuerpo de Agentes Medioambientales.

2.1.3. Programa de Inspección de traslados transfronterizos de residuos de Castilla La Mancha

Mediante Resolución de 7 de marzo 2019 de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, se aprueba el Programa para el año 2019, correspondiente al Plan de Inspección de traslados transfronterizos de residuos de Castilla-La Mancha 2017-2020.

En este año, son sus objetivos estratégicos:

- Impulsar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la normativa europea, en concreto, en el Reglamento (CE) 1013/2006, de 14/06/2006 relativo a los traslados de residuos;
- cumplir los objetivos establecidos en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en materia de traslados transfronterizos de residuos;
- comprobar el grado de cumplimiento de la normativa aplicable por parte de establecimientos, empresas, agentes, negociantes y traslados de residuos o en su valorización o eliminación;

- detectar y controlar actuaciones ilícitas de traslados transfronterizos de residuos, con especial énfasis en los de mayor riesgo para el medio ambiente y la salud humana teniendo en cuenta las cantidades y peligrosidad;
- lograr un óptimo grado de cumplimiento de la legislación, especialmente, mediante la prevención y la información.

2.1.4. Declaración de emergencia climática

La Conferencia de la Convención de las Naciones Unidas para el Cambio Climático celebrada en París en 2015 (COP 21) estableció unos objetivos vinculantes para los 195 países firmantes a través de un plan de acción mundial para limitar el aumento de la temperatura media global por debajo de 2°C y lo más cerca posible de los 1,5°C. La Unión Europea asumió los compromisos del Acuerdo de París en la Decisión (EU) 2016/1841 del Consejo de 5 de octubre y España ratificó el citado acuerdo en 2017.

En Castilla-La Mancha, los informes elaborados sobre los impactos del cambio climático han puesto de manifiesto que la temperatura media regional se ha incrementado 1,4°C en los últimos 40 años y que las precipitaciones se han reducido de manera importante. De forma paralela, se ha incrementado la frecuencia y la intensidad de fenómenos meteorológicos extremos como tormentas, sequías, precipitaciones intensas y, especialmente, olas de calor.

Para dar una respuesta urgente y eficaz a esta amenaza, las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado el 24 de septiembre 2019 la Declaración de Emergencia Climática. En ella se contienen 19 medidas económicas, ambientales y sociales orientadas a combatir, mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático.

Castilla-La Mancha se suma así a otras comunidades autónomas que han aprobado una declaración similar. Redactada conforme a los fines fijados en el Acuerdo de París de 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, entre los compromisos que contempla esta declaración figuran:

- el desarrollo de la Estrategia Regional de Cambio Climático, Horizontes 2020 y 2030, - el impulso de las leyes de Cambio Climático y de Economía Circular,
- la modificación de la Ley 1/2007, de 15 de febrero, para incrementar el fomento de las energías renovables, la incentivación del ahorro y la eficiencia energética y el autoconsumo en el sector público de Castilla-La Mancha.

- el fomento del transporte público y del uso de la bicicleta, así como de vehículos de bajas emisiones.
- frenar la erosión y recuperar la tierra fértil y los ecosistemas, protegiendo la biodiversidad y reforzando la silvicultura que garantice la conservación de los sumideros de carbono.
- impulsar las inversiones en infraestructuras que garanticen el uso sostenible del agua.
- impulsar la agricultura ecológica, de proximidad y circuitos cortos de comercialización. - la prevención frente a nuevos desastres climáticos y reducir los ya existentes a través de la aplicación del Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- fomentar la conciencia social, especialmente en edades tempranas desde la educación.
- apoyar a los sectores económicos y sociales vulnerables a los efectos del cambio climático o a la transición hacia modelos productivos de bajas emisiones, con especial atención al tercer sector y al medio rural afectado por la despoblación.
- orientar las acciones de cooperación internacional al desarrollo hacia la convergencia con los Objetivos del Desarrollo Sostenible y a la Agenda 2030.
- colaborar con el resto de administraciones, otras entidades y agentes, incluidos municipios, impulsando el Pacto de las Alcaldías por el Clima y la Energía Sostenible.

Como puede verse, esta Declaración tiene escasas y poco trascendentes novedades pues su valor es fundamentalmente político: el posicionamiento unánime del Legislativo regional.

2.2. MEDIDAS DE FOMENTO

En línea con las Estrategias frente al Cambio Climático aprobadas hasta la fecha, destaca un primera Orden 37/2019, de 28 de febrero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, que establece las bases reguladoras de las ayudas para el cálculo de la huella de carbono y la elaboración de proyectos de absorción de dióxido de carbono por las entidades locales de Castilla-La Mancha.

Como es sabido, la huella de carbono mide la totalidad de gases de efecto invernadero (GEI) emitidos de forma directa o indirecta por personas, organizaciones, eventos o productos, a partir de normas internacionales basadas en la metodología del IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). Es un instrumento para determinar, evaluar y comunicar el efecto de los productos, servicios y organizaciones en el cambio climático, que permite elaborar un plan con recomendaciones técnicas y propuestas de inversiones para mejorar la eficiencia energética y reducir las emisiones.

En este contexto, la Orden regula la concesión de subvenciones para acciones en dependencias municipales, alumbrado público, semáforos, flota municipal de vehículos y de los servicios municipales, abastecimiento de agua potable, depuradoras, transporte público o gestión de residuos.

Por su parte, la Orden 162/2019, de 25 de septiembre, de la Consejería de Desarrollo Sostenible, da ejecución en el ámbito autonómico al Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, que regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en pyme y gran empresa del sector industrial. Este a su vez desarrolla la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012, que pretende un marco común al efecto.

La distribución de créditos presupuestarios de este programa ha sido consensuada con las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla y la coordinación y el seguimiento de este programa será realizada por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

También en relación con estos objetivos, la Orden 75/2019, de 16 de mayo, de la Consejería Economía, Empresas y Empleo, implementa el Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, que regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa Moves). En él están incluidas las infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos, la adquisición de nuevos vehículos de energías alternativas con achatarramiento de un vehículo viejo, la implantación de sistemas de préstamos de bicicletas eléctricas y planes de transporte al trabajo en empresas. Además, la Orden 158/2019, de 22 de octubre de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, modifica la Orden 134/2018, de 30 de julio que establece ayudas la instalación de puntos de recarga eléctricos con sistema de conexión a red o conexión a paneles fotovoltaicos independientes y de estaciones de recarga o llenado de gas natural, GLP o hidrógeno, para declarar su compatibilidad con la política de competencia de la Unión Europea.

Finalmente, el Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2014/2020 también ha dado lugar a la convocatoria de diversas ayudas, con base en el Reglamento (UE) n° 1305/2013, de 17 de diciembre de 2013, relativo

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Así, la Orden de 8 de mayo 2019, reguladoras de las ayudas destinadas a la conservación, uso y desarrollo sostenible de los recursos genéticos en Castilla-La Mancha. Estas ayudas cubren los costes adicionales que para los ganaderos supone la preservación las razas autóctonas.

También debe citarse la Orden 61/2019, de 11 de abril, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, que reguladora ayudas para la modernización y transformación de los regadíos, pues la situación de numerosas masas de agua en riesgo aconseja incentivar las inversiones en infraestructuras que permitan un ahorro de agua y ello ayude a conseguir los objetivos de buen estado en un plazo lo más breve posible. En esa línea, pueden ser subvencionables las instalaciones de bombeo y las balsas de almacenamiento, aunque no las presas, embalses o trasvases. Otra condición es la posesión de los derechos de agua, mediante concesión de derechos o mediante inscripción del aprovechamiento en el Registro de Aguas.

Por su parte, la Orden 2/2019, de 15 de enero, regula las ayudas para la elaboración y revisión de instrumentos de gestión forestal. Esta norma incluye los montes de utilidad pública de propiedad local, montes de particulares cuya gestión forestal esté a cargo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las comunidades de bienes titulares de explotaciones forestales.

En fin, la Resolución de 3 de julio 2019 convoca las ayudas "de minimis" para paliar los daños relacionados con ataques de lobo ibérico, cuyo objeto es compatibilizar la protección de esta especie con la actividad ganadera.

2.3. ESPACIOS NATURALES

En este periodo, lo más relevante ha sido la publicación de los 41 planes de gestión de Zonas de Especial Conservación (ZEC) incluidos en la Red Natura 2000, contenidos en la Orden de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural anulada por la STSJ de CLM nº 31 de 12 de abril de 2019. El motivo no fue otro que la falta de publicación en el Diario Oficial de los planes propiamente dichos, ya que la Orden se limitaba a dar noticia de la aprobación y a remitir a la sede electrónica de la Consejería para obtener conocimiento de los mismos. Aunque la sentencia no prejuzga la validez del contenido de dichos planes, es obvio que ningún efecto jurídico puede deducirse de la Orden anulada.

Es por ello que la Junta se vio forzada a dictar nuevas órdenes y publicarlos: Planes de Gestión de las ZEC de Riberas del Henares ES4240003, en Guadalajara (Orden 137/2019, de 1 de julio), Sierra de Pela ES4240007, en Guadalajara (Orden núm. 139/2019, de 1 de julio); Rincón del Torozo ES4250006, en Toledo (Orden núm. 141/2019) Sierra de Caldereros

ES4240024, en Guadalajara (Orden núm. 140/2019), Sotos del Río Alberche ES4250014, en Toledo (Orden núm. 145/2019), Mina de la Nava de Ricomalillo ES4250012, en Toledo (Orden núm. 144/2019), Plan de Gestión de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y de la Zona de Especial Conservación (ZEC) Navas de Malagón ES4220001, en Ciudad Real (Orden núm. 146/2019, de 1 de julio), Laguna de El Hito ES0000161, en Cuenca (Orden núm. 147/2019), Valle del Tajuña en Torrecuadrada ES4240015 y ES0000392, en Guadalajara (Orden núm. 151/2019), Lagunas de Puebla de Beleña ES4240005, en Guadalajara (Orden núm. 150/2019), Zona de Especial Conservación (ZEC) Rentos de Orchova y vertientes del Turia y de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Rentos de Orchova y Páramos de Moya ES4230001/ES0000389, en Cuenca (Orden núm. 149/2019); Hoz del río Gritos y Páramos de Las Valeras ES0000160, en Cuenca (Orden núm. 148/2019); Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Carrizales y Sotos del Jarama y Tajo ES0000438, en Toledo (Orden núm. 154/2019); Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y de la Zona de Especial Conservación (ZEC) Río Tajo en Castrejón, islas de Malpica de Tajo y Azután ES0000169, en Guadalajara (Orden núm. 153/2019); Sierras de Talayuelas y Aliaguilla ES4230002 en Cuenca (Orden núm. 127/2019, de 28 de junio); Estepas yesosas de la Alcarria conquense ES4230012 en Cuenca (Orden núm. 126/2019, de 28 de junio); Cueva de la Canaleja ES4240013 en Guadalajara (Orden núm. 129/2019); Sabinares de Campillos-Sierra y Valdemorillo de la Sierra ES4230005 en Cuenca (Orden núm. 128/2019); Rebollar de Navalpotro ES4240012, en Guadalajara (Orden núm. 132/2019); Cerros Volcánicos de Cañamares ES 4240008, en Guadalajara (Orden núm. 131/2019); Quejigares de Barriopedro y Brihuega ES4240014, en Guadalajara (Orden núm. 134/2019); Laderas Yesosas de Tendilla ES4240019, en Guadalajara (Orden núm. 133/2019); Riberas de Valfermoso de Tajuña y Brihuega ES4240021, en Guadalajara (Orden núm. 136/2019); Rañas de Matarrubia, Villaseca y Casas de Uceda ES 4240004, en Guadalajara (Orden núm. 135/2019); Río Júcar sobre Alarcón ES4230016, en Cuenca (Orden núm. 120/2019, de 27 de junio); Sierra del Santerón ES4230015, en Cuenca (Orden núm. 119/2019); Hoces de Alarcón ES4230006, en Cuenca (Orden núm. 125/2019); Alcornocal del Zumajo ES4220017, en Ciudad Real (Orden núm. 108/2019, de 24 de junio); Túneles del Ojailén ES4220018, en Ciudad Real (Orden núm. 107/2019); Lagunas Saladas de Pétrola y Salobrejo y Complejo Lagunar de Corral Rubio ES4210004, en Albacete (Orden núm. 106/2019); Sierra de Abenuj ES4210010, en Albacete (Orden núm. 105/2019); Laguna de los Ojos de Villaverde ES4210005, en Albacete (Orden núm. 104/2019); Laguna del Arquillo ES4210006, en Albacete (Orden núm. 103/2019); La Encantada, El Moral y Los Torreones ES4210002, en Albacete (Orden núm. 102/2019); Complejo Lagunar de Arcas ES4230008, en Cuenca (Orden núm. 115/2019); Cueva de los Morciguillos ES4230010, en Cuenca (Orden núm. 114/2019);

Cueva de la Judía ES4230009, en Cuenca (Orden núm. 113/2019); Lagunas de Alcoba y Horcajo de los Montes ES4220020, en Ciudad Real (Orden núm. 112/2019); Lagunas Volcánicas del Campo de Calatrava ES4220005, en Ciudad Real (Orden núm. 111/2019); Bonales de la comarca de los Montes del Guadiana ES4220019, en Ciudad Real (Orden núm. 110/2019); Sierra de Picón ES4220002, en Ciudad Real (Orden núm. 109/2019); Alto Tajo LIC ES4240016, en Guadalajara y de la Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA) Alto Tajo ES0000092, en Guadalajara (Orden núm. 92/2019, de 5 de junio); el Plan de gestión de las Zonas de Especial Protección para las Aves de Ambientes Esteparios (Orden 63/2017, de 3 de abril de 2017 (DO. Castilla-La Mancha 27 mayo 2019)); Parque Natural de Valle de Alcudia y Sierra Madrona mediante Orden 81/2019, de 15 de mayo (DO. Castilla-La Mancha 30 mayo 2019); y sierra de San Vicente y valles del Tiétar y del Alberche LIC ES4250001, en Toledo y de la Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA) valle del Tiétar y embalses de Rosarito y Navalcán ES 000089 en Toledo y de la Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA) pinar de Almorox ES0000391 en Toledo (Orden núm. 93/2019, de 5 de junio).

También ha sido aprobado en este periodo el Plan Parcial por el que regula las actividades de uso público en el Monumento Natural de las Chorreras del Cabriel, en los municipios de Enguñados y Villora, provincia de Cuenca.

2.4. CAZA Y PESCA

Como sus precedentes, la Orden 8/2019, de 25 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, publica las normas de veda de pesca para este año. Por su parte, la Orden 80/2019, 24 de mayo, fija los períodos hábiles de caza y las vedas aplicables con carácter general a todo el territorio de Castilla-La Mancha para la temporada cinegética 2019-2020. Para controlar daños a la agricultura y a las especies silvestres y prevenir accidentes de tráfico, aumenta el periodo hábil de caza de jabalí en los meses de junio, julio, agosto, septiembre y principios del mes de octubre, mediante la modalidad de esperas o aguardos. También se incluyen como especies comercializables en vivo y/o en muerto las especies incluidas en el listado de especies cazables en Castilla-La Mancha y que a su vez estén incluidas en el Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, por el que se determinan las especies objeto de caza y de pesca comercializables, aprovechamiento cinegético, consumo de carne o su naturalización.

En la misma línea, la Resolución de 26 de marzo 2019, declara varias comarcas de emergencia cinegética temporal por daños de conejo de monte para combatir los que esta especie provoca en la agricultura y las infraestructuras viarias.

La proliferación de estas especies es sintomática de la caída de la actividad cinegética, lo que explica la decisión del Gobierno regional de universalizar la gratuidad de las licencias de caza y pesca para todos los residentes en la Comunidad. Ya durante la anterior legislatura, el Ejecutivo autonómico libró del pago de la tasa por la expedición de este documento a todos los cazadores jubilados de la región, un colectivo que representa cerca del 40 por ciento de las más de 100.000 licencias con que cuenta la región.

En la misma línea, se pretende la reapertura y regulación de los cotos sociales, figura muy demandada en la Región. Los cotos de las sociedades de cazadores, donde se practica una caza vecinal, y que han podido reducir ya los importes de la matrícula un 50 por ciento, mientras que las zonas colectivas de caza que se encuentran federadas tienen un beneficio fiscal adicional de un 15 por ciento, y aquellas sociedades que cumplen los fines sociales definidos para las Zonas Colectivas de Caza tienen un descuento en el pago de la matrícula del 30 por ciento.

Hay que recordar que la actividad cinegética abarca cerca del 90 por ciento de la superficie de la región, lo que supone el 16 por ciento del total nacional, además de aportar casi el 2 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) de Castilla-La Mancha, lo que supone más de 600 millones de euros, sin olvidar otros 56 millones anuales a las cuentas públicas provenientes de tasas e impuestos.

3. ORGANIZACIÓN

3.1. REESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA AMBIENTAL. LA NUEVA REGULACIÓN DEL CONSEJO ASESOR DE MEDIO AMBIENTE

Tras las elecciones del pasado mayo, el Decreto 56/2019, de 7 de julio de la Presidencia de la Junta, establece la estructura de la nueva Administración Regional. Ahora, las competencias ambientales del nuevo gobierno monocolor del PSOE se distribuyen entre dos Consejerías, la de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural y la de Desarrollo Sostenible

La nueva Consejería de Desarrollo Sostenible (Decreto 87/2019, de 16 de julio) asume funciones antes atribuidas a las de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, de Fomento, de Sanidad y de Economía, Empresas y Empleo. Por ello, reúne un amplio espectro de competencias no sólo ambientales, también de política forestal, industrial, energética, de recursos mineros, de economía circular, Agenda 2030, consumo y de la cohesión

territorial. En concreto, ejercerá sus funciones sobre las siguientes materias: a) Fomento del desarrollo sostenible; b) Ordenación y gestión de los recursos naturales de la Región; c) Planificación y gestión de la Red de Áreas Protegidas de la Región; d) Prevención y lucha contra los incendios forestales; e) Protección del medio ambiente, de los ecosistemas y de la biodiversidad, así como de la prevención de los riesgos ambientales derivados de las actividades humanas; f) La ordenación y fomento de las industrias forestales de primera transformación, de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros departamentos de la Administración Regional; g) La investigación y formación forestal; h) Fomento de la educación ambiental; i) Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que están sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear; j) Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía Régimen minero y energético; l) Pesas y medidas. Contrastes de metales; m) Propiedad industrial; n) Ordenación de las Telecomunicaciones; ñ) Cohesión territorial; o) Agenda 2030 de Naciones Unidas; p) Consumo.

En su organización se incluyen diferentes órganos centrales: a) Viceconsejería de Medio Ambiente. b) Secretaría General. c) Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad d) Dirección General de Economía Circular. e) Dirección General de Transición Energética. f) Dirección General de Cohesión Territorial. g) Dirección General de Agenda 2030 y Consumo. La presencia territorial se articula en cinco Delegaciones Provinciales.

Además, se integran en la Consejería los siguientes órganos colegiados: a) Consejo Regional de Caza. b) Consejo Regional de Pesca Fluvial. c) Consejo Asesor de Medio Ambiente. d) Comisión Regional de Coordinación de Políticas de Cambio Climático de Castilla-La Mancha. e) Comisión Regional de Seguimiento de la Agenda 2030. f) Consejo Regional de Consumo. Y como unidad administrativa dependiente del Consejero se encuentra la Oficina del Cambio Climático, con funciones de asesoramiento.

A esta Consejería se adscriben la empresa pública "Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha" (Geacam, SA) y el "Instituto Fotovoltaico de Compensación" (Isfoc).

Por su parte, la Consejería de Agricultura (Decreto 83/2019, de 16 de julio) mantiene las competencias de agricultura, ganadería, desarrollo rural, industrias y cooperativas agroalimentarias, alimentación, obras hidráulicas, recursos hídricos, coordinación hidrológica. La inclusión del agua en la denominación de esta Consejería obedece a la apuesta del Gobierno Regional por un cambio en el modelo hídrico, haciendo compatible ese desarrollo con la

protección y conservación de los ecosistemas asociados a este recurso. En su estructura cabe destacar la Dirección General de Políticas Agroambientales y la adscripción del organismo autónomo Agencia del Agua de Castilla-La Mancha y de la entidad de derecho público Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha.

Por otro lado, el Decreto 4/2019, de 22 de enero establece la nueva composición, funciones y régimen de funcionamiento del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, un órgano colegiado creado por Decreto 141/1994, de 20 de diciembre, como instrumento de participación de los sectores sociales en el proceso de toma de decisiones, y como órgano de consulta, participación e información. Aparte del Consejero que lo preside y de altos cargos de la Administración regional, están representadas asociaciones de defensa del medio ambiente, de consumidores y usuarios, las organizaciones profesionales agrarias, cooperativas agroalimentarias, confederación de empresarios, de asociaciones de vecinos, Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, la Universidad de Castilla-La Mancha y la de Alcalá de Henares y la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha.

4. JURISPRUDENCIA

4.1. EL CARÁCTER NORMATIVO DE LOS PLANES DE GESTIÓN DE LA NATURALEZA EXIGE SU PUBLICACIÓN ÍNTEGRA EN EL DIARIO OFICIAL

La Sentencia nº 131/2019, de 19 de abril del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) (RJCA 2019\199) estima el recurso interpuesto por ASAJA frente a la Orden 63/2017, de 3 de abril, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se aprueba el Plan de Gestión de las Zonas de Especial Protección para las Aves de Ambientes Esteparios, pertenecientes a la Red Natura 2000. La base fundamental del recurso era que la publicación en el DOCM se limita al anuncio de dicha aprobación, remitiendo luego su contenido a la página web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El TSJ de CLM sigue el criterio ya sentado por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 28 de enero de 2019 (RJ 2019/199), que confirmó la del TSJ de Andalucía (Sevilla) nº 34/2017, de 12 de enero (recurso 477/2015) y anuló la Orden andaluza de 11 de mayo de 2015, que incurrió en el mismo error que el Gobierno castellano-manchego.

La defensa autonómica se opuso al recurso con el argumento de que la orden referida no tiene rango reglamentario, sino medidas de conservación,

concreción o aplicación a un espacio determinado, sobre la base del art. 56 de la Ley 9/1999, de Conservación de la Naturaleza de CLM. A su entender, el plan de gestión no se integra en el bloque normativo regulador de los espacios naturales ni viene a completar, desarrollar o pormenorizar las normas legales a las que se vincula, sino sólo a determinar las prescripciones en ellas previstas a unos espacios determinados que por sus valores naturales lo requieren, constituyendo una aplicación de la ley en el ámbito de la realidad física que acota.

El TSJCM, por el contrario, entiende que estos planes son instrumentos normativos que por imposición del principio de publicidad de las normas deben ser objeto de publicación. Se apoya en las sentencias antes citadas, que reproduce ampliamente. Em síntesis, la jurisprudencia considera que estos planes de gestión tienen por objeto cumplir con el deber impuesto a los Estados de establecer las medidas de conservación necesarias, lo que significa que no se trata de previsiones programáticas o de orientación a la gestión preventiva y activa mediante el diálogo y concertación, sino de hacer efectiva la protección exigida en razón de la declaración de la ZEC. De hecho, en el contenido mínimo de estos, determinado normativamente, se establecen las medidas apropiadas para mantener los espacios en estado de conservación favorable; se exige atender las necesidades de determinados municipios o limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar; o adoptar medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de las especies. Por otra parte, establecidas estas previsiones en los planes de gestión, necesariamente ha de valorarse su compatibilidad con cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de tales espacios ZEC. Por ello, señala el Tribunal, basta ver el contenido de los mismos y en concreto el que es objeto de este recurso para concluir que se trata del establecimiento de objetivos, medidas y criterios de actuación ejecutivos, que, “en cuanto se proyectan sobre los correspondientes espacios ZEC, afectan a quienes tienen titularidades e intereses en el ámbito de los mismos en los términos previstos y objeto de regulación en el Plan”.

En consecuencia, decae la alegación de no considerar exigible en este caso la obligación de publicación propia de las disposiciones generales. Además, esta previsión se refuerza en la normativa específica que viene a indicar la necesidad de tal forma de publicidad de los planes de gestión. Así el art. 3.22 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, señala que bajo la denominación de instrumentos de gestión se incluye cualquier técnica de gestión de un espacio natural y de sus usos, que haya sido sometido a un proceso de información pública, haya sido objeto de una aprobación formal y haya sido publicado. Previsión que ha de ponerse en relación con las Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 en España, aprobadas por Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (reunión de 13 de julio

de 2011) publicadas por Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (BOE nº 244, 10 de octubre de 2011), conforme a las cuales se ha elaborado el Plan en litigio, según se recoge en su apartado 1.2, que establecen que los instrumentos de gestión deben estar sometidos a un procedimiento de aprobación formal, que debe culminar con su publicación en el correspondiente Boletín o Diario Oficial, añadiendo en el apartado B.3, que una vez publicado oficialmente el instrumento de gestión, el órgano responsable en materia de Red Natura 2000 lo notificará al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, a efectos de su comunicación a la Comisión Europea.

Siendo indubitada la exigencia de publicación oficial, el Tribunal descarta que esta se satisfaga mediante la remisión a una página web de la Junta de Comunidades:

“Previsión de publicación que responde a la naturaleza de la disposición administrativa y las exigencias formales derivadas de su alcance y contenido, de acuerdo con las normas comunitarias e internas a las que responden dichas Directrices. Tal forma de publicación, por su alcance y contenido, no puede equipararse ni entenderse satisfecha en sus efectos por la remisión a la publicidad en otros medios, de acceso distinto e indirecto por parte de los destinatarios y afectados por la disposición, a salvo que la propia normativa reguladora del procedimiento de elaboración disponga esa forma específica de publicidad.

Es significativa al respecto la regulación que de la publicidad de los actos administrativos contiene la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, distinguiendo entre notificación y publicación, facilitando las notificaciones con la aplicación de medios electrónicos mientras que la publicación de los actos, como es el caso de los planes de gestión, ha de realizarse, según dispone el art. 45.3, en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda. En el mismo sentido el art. 131 sobre publicidad de las normas, establece la necesidad de publicación en el diario oficial correspondiente, sin perjuicio de que se establezcan otros medios de publicidad complementarios, es decir; que estos otros medios constituyen un elemento añadido de publicidad, pero no sustituyen la necesaria publicación en el diario oficial como requisito de elaboración de la disposición de que se trate”.

Anulada la Orden, la Sentencia no entra a valorar el contenido del Plan de Gestión, puesto que mientras que no se publique adecuadamente en el DOCM carece de eficacia jurídica.

Frente a lecturas políticas interesadas que pretenden hacer creer que los planes de gestión aprobados por la Orden 63/2017, de 3 de abril no estarían afectados por la Sentencia, es claro para cualquier operador jurídico que estos planes no han existido ni pueden surtir efectos sino a partir de su publicación

integra en el DOCM, mediante las nuevas Órdenes dictadas en el verano de 2019. Por consiguiente, ninguna aplicación ni consecuencia se puede extraer por parte de la Administración de los planes de 2017. A mayor abundamiento, debemos recordar que el art. 9.3 CE, además de garantizar la publicidad de las normas y la seguridad jurídica, prohíbe la retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y la arbitrariedad de los poderes públicos.

4.2. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

La STSJ de CLM nº 10/2019 de 4 de febrero, (JUR\2019\78061) desestima el recurso entablado por la asociación ecologista SAO contra Resolución de la Dirección General de Política Forestal y Espacios Naturales de 18 de noviembre de 2015, por ver negado su derecho de acceso a la información a los expedientes de los Planes de Ordenación Cinegética y sus Resoluciones, incluidos los de Planificación del aprovechamiento cinegético, Plan de vigilancia y número de vigilantes, y Plan de inversiones y jornales al año. En dicho recurso se hacía especial mención a la falta de respuesta en el trámite de evaluación de impacto ambiental, que debían pasar los Planes de Ordenación Cinegética ubicados en Red Natura 2000.

Frente a esta pretensión, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha argumenta que dicha solicitud obtuvo contestación en la resolución que obra en el expediente en la que en modo alguno se limitaba ese derecho, ya que la SAO siempre interviene en el trámite de información pública de ese procedimiento de Evaluación ambiental, en el que recibe copia del preceptivo y vinculante informe emitido por la Sección de Espacios Naturales, frente al que se le posibilita el trámite de alegaciones, que son valoradas al emitir la resolución que contiene la declaración de impacto ambiental, ante la que pueden interponer los recursos procedentes

Con estos antecedentes, la sentencia considera que no es arbitrario o contrario a la normativa de aplicación la limitación recogida en la resolución impugnada respecto al concreto contenido solicitado de los Planes Técnicos de Caza que afectan a la Red Natura 2000, y relativa al acceso e información acerca de la planificación del Aprovechamiento Cinegético, una vez que la SAO puede conocer todo el resto de información y datos que recoge el Plan Técnico en la que se hace referencia a todas aquellas cuestiones de interés verdaderamente medioambiental.

Además se indica que la SAO forma parte de tres órganos autonómicos colegiados esenciales en los que se discuten y deciden cuestiones sustanciales referentes al medio ambiente y a su posible afectación por medio de la actividad cinegética realizada en los acotados de Castilla-La Mancha: el Consejo Regional de Medio Ambiente, el Consejo Regional de Caza y los respectivos

Consejos Provinciales de Caza, en cuyo seno sus participantes no sólo tienen cumplida información de toda la documentación ambiental que afecta a la Red Natura 2000, sino que participan en las decisiones adoptadas de forma colegiada, en muchos casos vinculantes para los órganos gestores, tanto en materia de caza como en materia de medio ambiente. La sentencia terminará con estos argumentos desestimando el recurso interpuesto por la asociación.

4.3. RÉGIMEN SANCIONADOR

4.3.1. Cierre y plantación de vía pecuaria

La STSJ de CLM nº 154/2019, de 27 de junio (JUR\2019\268219) desestima el recurso contra la Resolución del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha de 21 de noviembre de 2017, que sancionó a Agrícola Hellinera S.A., por una infracción muy grave y otra grave en materia de vías pecuarias. Los hechos imputados son la instalación de vallados y puertas metálicas en diferentes puntos de la vía pecuaria "Cordel del Camino Ancho", así como la plantación en la referida vía pecuaria de almendros con sistema de riego por goteo.

La peculiaridad de este caso es que el deslinde del aludido tramo de la vía pecuaria, aprobado por resolución de 6 de agosto de 2008, fue anulado por STS de 14 de marzo de 2016, al determinarse la caducidad del procedimiento de deslinde de la vía pecuaria. Pero, según la Sentencia, la falta de deslinde de una vía pecuaria no conlleva la licitud y falta de responsabilidad de dichas ocupaciones. Recuerda el Tribunal que *“la jurisprudencia ha considerado relevante, en orden a la comisión de conductas típicas, en materia sancionadora de vías pecuarias, la acreditación con medios probatorios suficientes de la real existencia de la vía pecuaria que ha sido objeto de ocupación, afección o intromisión. Y, según la resolución recurrida, ha de concluirse que en este caso la vía pecuaria existe, y así era conocido por la interesada, en base a los datos que constan en el expediente”*.

Otro punto discutido en la Sentencia es si el cerramiento mediante vallado y colocación de una puerta transversal en una vía pecuaria constituye una infracción continuada. Según su Sentencia de 30 de diciembre de 2014 (recurso 628/2014), no estaríamos en el caso de infracción continuada sino de una infracción cuya ejecución se agota con la actuación material de instalación de la valla y puerta, la que a su vez puede durar un lapso de tiempo indeterminado; de modo que el tipo aplicado exige la acción material de poner el obstáculo en la vía pecuaria y a partir del momento en que finalice, se inicia el cómputo del plazo de prescripción. Sin embargo, de los antecedentes se deduce que en el momento en que se acordó la incoación del procedimiento

sancionador no había transcurrido el plazo de 5 años a que se refiere el art. 55 de la Ley 9/2003 para la prescripción de las infracciones muy graves.

Finalmente, el recurso oponía la inscripción registral de las fincas concernidas a favor de la mercantil recurrente y de los anteriores titulares desde antes de la aprobación del Proyecto de Delimitación de la vía pecuaria. Sin embargo, la Sentencia da por sentado que las vías pecuarias son bienes de dominio público y remite las cuestiones sobre la titularidad dominical a los tribunales civiles. A pesar de que en este caso el deslinde había sido anulado por caducidad del procedimiento, la Sentencia cita al respecto la STS de 24 de febrero de 2017 (RJ 2017, 1211) (recurso de casación 1167/2015), donde se examinaba un supuesto que guarda cierta analogía con el aquí analizado:

"Con respecto a la protección registral y usucapión alegadas, insistir en que dice el Art. 7 de la Ley 3/95 de Vías Pecuarias, que la clasificación es el acto administrativo de carácter declarativo, en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado y demás características de cada vía pecuaria, siendo el deslinde, según el art. 8, el acto administrativo por el que se definen los límites de las vías pecuarias, de conformidad con lo establecido en el acto de clasificación.

El citado art. 8 establece también, que el expediente de deslinde incluirá, necesariamente, la relación de ocupaciones, intrusiones y colindancias. El deslinde aprobado declara la posesión y la titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma, dando lugar al amojonamiento, y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados. Tal y como se recoge en el Art. 2 de la Ley 3/95, del Real Decreto 2876/78, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 22/74 (RCL 1974, 1290) , y 1 del Decreto de 23-12-1944 de Vías Pecuniarias y señala la STS de 14- 11-95 las vías pecuarias de referencia son bienes de dominio público, y por lo tanto inalienables, inembargables e imprescriptibles (Art. 132.1 C.E.)".

Por todos estos motivos, la demanda es desestimada y se confirma la resolución sancionadora impuesta a la recurrente.

4.3.2. Aprovechamiento de aguas subterráneas

La STSJ de CLM nº 118/2019, de 24 de abril, (JUR\2019\185059) anula la sanción impuesta por la Confederación Hidrográfica del Júcar a una mercantil por la comisión de una infracción del artículo 116.3.b del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, Texto Refundido de la Ley de Aguas, que sanciona "La derivación de agua de sus cauces y el alumbramiento de aguas subterráneas sin la correspondiente concesión o autorización cuando sea precisa".

El argumento principal de la demanda es no necesitaba concesión ni autorización, sino simple comunicación, pues se trata de un aprovechamiento privativo sujeto al régimen de los arts. 54.2 de la Ley de Aguas y 84 a 87 y 189.3.b del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, en un acuífero no sobreexplotado. La Administración señala que la interesada solicitó, al amparo de tal régimen, la inscripción de dicho aprovechamiento, la cual fue denegada por no acreditarse suficientemente la titularidad de la parcela, y pasar en consecuencia a quedar sujeto el aprovechamiento al régimen general de autorización o concesión. Pero la sentencia dará la razón a la mercantil recurrente, por tratarse indubitadamente de un aprovechamiento privativo sujeto al régimen de mera comunicación:

“El interesado presentó escritura de 18 de diciembre de 2014, por la cual adquiriría la totalidad de la finca; con ello se cumple la teoría del título y el modo para la adquisición de la propiedad (art. 1462 Cc). Parece que la Confederación exige acreditar el tracto sucesivo, no sabemos remontándonos hasta qué adquirente, pero tal cosa parece claramente un exceso cuando resulta que la Administración General del Estado, de la que depende la Confederación, ha reconocido la titularidad del 100 % a favor de la demandante al inscribirla catastralmente a su nombre, sin discusión sobre los títulos aportados. Carece de sentido un órgano autónomo dependiente de la misma Administración General del Estado que aceptó la documentación a unos efectos los rechace a otros efectos”.

Castilla y León: la caza, en el punto de mira

ÍÑIGO SANZ RUBIALES

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La reforma de la Ley de Caza: una ley de convalidación de dudosa constitucionalidad para salir del paso. 2.2. La reforma de la Ley de Urbanismo: facilitar las posibilidades extractivas sin disminuir la protección ambiental. 2.3. La actualización de los Anexos de la Ley del Ruido mediante Decreto. 2.4. Otras normas de declaración y gestión de espacios protegidos. 3. ORGANIZACIÓN: UN NUEVO GOBIERNO... CON LAS "VIEJAS" ESTRUCTURAS. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 4.1. La suspensión del Decreto de especies cinegéticas y la consecuente imposibilidad (transitoria) de práctica de la caza. 4.2. La guerra continúa...: el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley de reforma de la Ley de Caza. 4.3. El Auto de suspensión de la Orden de caza y la consideración de los ejemplares cazados de especies cinegéticas como daños irreparables. 4.4. Más sobre la caza del lobo: la anulación en vía judicial de un Plan ya anulado. 4.5. Un interesante caso de extralimitación de un reglamento habilitado por una cláusula deslegalizadora: la frustración judicial del intento de eliminar la licencia previa para las actividades ganaderas y las industrias agroalimentarias. 5. PROBLEMAS. 6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La suspensión del Decreto de especies cinegéticas supuso la imposibilidad sobrevenida del ejercicio de la caza, que se resolvió mediante la aprobación urgente de una reforma de la Ley de Caza. Tanto el Auto como la Ley son muy mejorables desde la perspectiva técnica-jurídica.

ABSTRACT: The suspension of the Decree of hunting species meant the impossibility of hunting, which was resolved through the urgent approval of a reform of the Hunting Law. Both the Order and the Law are very improvable from the technical-legal perspective.

PALABRAS CLAVE: Caza. Especies cinegéticas. Biodiversidad.

KEYWORDS: Hunting. Hunting species. Biodiversity.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

2019 ha sido un año de cambio electoral. En esta región sigue gobernando el mismo partido que lleva en el poder varios decenios, pero ahora lo hace en coalición. Lo relativo a la gestión ambiental no ha sufrido ningún cambio importante; la actividad legislativa se ha reducido a los meses previos a las elecciones de mayo, y aunque no se han aprobado leyes propiamente ambientales, algunas de las modificaciones aprobadas (de las leyes de caza y de urbanismo) han tenido importantes efectos sobre la materia. Debe destacarse, además, la suspensión judicial del Decreto de especies cinegéticas, que fue la que provocó la reforma urgente de la Ley de Caza.

2. LEGISLACIÓN

2.1. LA REFORMA DE LA LEY DE CAZA: UNA LEY DE CONVALIDACIÓN DE DUDOSA CONSTITUCIONALIDAD PARA SALIR DEL PASO

La actividad legislativa hasta abril ha sido intensa; pero desde entonces no ha habido nuevas leyes, porque la clausura de la legislatura y la inauguración de una nueva han impedido dar una suficiente continuidad a dicha actividad.

En el Boletín Oficial de Castilla y León, con fecha 29 de marzo, se publicó la Ley 9/2019, de 28 de marzo, *de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza* en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La suspensión del Decreto de especies cinegéticas por Auto del Tribunal Superior de Justicia de 21 de febrero de 2019 provocó un vacío regulatorio de la actividad cinegética en Castilla y León: sin especies declaradas cinegéticas no hay especies cazables, y si no hay especies cazables no hay posibilidad de

cazar. De esta forma se impidió la aplicación de la Ley de Caza. Precisamente por dicho vacío regulatorio –habida cuenta de la importancia de la caza en esta región-, las Cortes, con una diligencia y una práctica unanimidad inusuales, tramitaron por la vía de urgencia una proposición de Ley, que se aprobó a las pocas semanas (la Ley lleva la fecha de 28 de marzo) poco antes de su disolución.

Se trata de una Ley de convalidación, dirigida a evitar los efectos del control judicial sobre las disposiciones administrativas cuestionadas (en este caso, el control no ha sido anulatorio sino suspensivo, pero el efecto es igualmente la inaplicación de las disposiciones afectadas).

La nueva Ley modifica, en primer lugar, el art. 7 de la vieja Ley, que definía las especies cinegéticas (cazables en abstracto) y las cazables (en concreto). Ahora bien, la definición consistía en una mera remisión a lo que se estableciese reglamentariamente (cinegéticas, 7.1) y a las mencionadas en las órdenes de caza (cazables, 7.3). El nuevo art. 7 sigue pautas parecidas: define por remisión unas y otras, pero cambian los instrumentos que contienen los elencos de especies. Así,

“tienen la condición de especies cinegéticas las definidas como tales en el Anexo I de esta Ley” (art. 7.1) y son especies cazables “todas las cinegéticas, salvo las que pudieran excluirse en el Plan General de Caza de Castilla y León en atención a la mejor información técnica disponible que aconsejase su exclusión temporal de la actividad cinegética”.

Las novedades de la nueva norma consisten, en primer lugar, en que es la propia Ley la que contiene el listado de especies cinegéticas (de forma que este listado queda blindado frente a los controles judiciales, por razón de la fuerza de Ley), lo cual es técnicamente correcto (este tipo de listados es propio de los Anexos, según las Directrices de Técnica Normativa); y en segundo lugar, en la presunción *iuris tantum* establecida por la propia Ley de que las especies cinegéticas son todas cazables, salvo que se demuestre lo contrario y así conste en el Plan General de Caza. La corrección jurídica de esta presunción es más que dudosa, porque –de acuerdo con el principio de prevención y con la jurisprudencia comunitaria que lo interpreta- no se pueden legitimar actuaciones capaces de dañar el ambiente por la mera pasividad administrativa (la no elaboración o actualización del Plan, en este caso).

De esta forma, la actuación administrativa (operada vía Plan) solo puede restringir las posibilidades de caza, y eso, con apoyo en información técnica: en la práctica, se asegura que el Plan no va a ser objeto de impugnación por organizaciones ambientales, porque toda anulación o suspensión del plan supondría el mantenimiento como “cazable” de una especie que podría ser excluida temporalmente por el propio Plan del ejercicio de la actividad cinegética.

Al ser la Ley de aplicación directa en cuanto a la determinación de especies cinegéticas o cazables (no necesita desarrollo reglamentario para determinar unas y otras), se impide que la anulación o suspensión de normas reglamentarias en vía contencioso-administrativa pueda afectar al desarrollo de esta actividad.

La siguiente novedad es la modificación del art. 41. En este caso, se trata de una modificación esencial de contenido y no de detalle. El viejo art. 41 regulaba las Órdenes de caza, disposiciones imprescindibles para el desarrollo y concreción de la actividad cinegética en la práctica, porque determinaban las fechas en que se podía desarrollar y las especies cazables cada año. Ahora, sin embargo, el art. 41 regula el llamado "*Plan General de Caza de Castilla y León*" que, a diferencia de las órdenes de caza, no constituye *conditio sine qua non* para el ejercicio efectivo de la actividad cinegética, no tiene una vigencia anual sino quinquenal, y no regula las fechas y especies para el desarrollo de esta actividad, porque ya lo hace la Ley (impidiendo, así, su control judicial). Únicamente establece a) las modalidades de caza permitidas para cada especie; b) las medidas de protección temporales complementarias a las establecidas en la ley y c) en su caso, las modificaciones de los periodos y días hábiles establecidos en el Anexo II.

De esta manera, desaparecen las órdenes de caza, que habían venido siendo objeto preferente de impugnación por algunas organizaciones ambientales. Así se confirma por la Disposición Adicional: "*Las referencias que la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León hace a la Orden Anual de Caza, han de entenderse realizadas al Plan General de Caza de Castilla y León*". Sin embargo, no hay duda de que puede ser peor el remedio que la enfermedad, porque frente al control anual operado vía órdenes de caza se instaura un control quinquenal que, en principio, no va a estar al tanto de las fluctuaciones anuales, bianuales o trianuales de la población de las especies cinegéticas (perceptibles por agentes y técnicos) que se tenían en cuenta en las órdenes anuales y tampoco va a modificar las fechas de inicio y fin de la temporada de caza, fijadas por Ley. Porque, aunque el nuevo art. 41.3 prevé la posibilidad de modificación del Plan, no se establece ninguna periodicidad en los estudios que puedan llevar a dicha actualización.

Como consecuencia de la modificación del art. 41, relativo al nuevo Plan General de caza, resulta también modificado en profundidad el art. 42, al que se añade además un art. 42 *bis*.

El nuevo art. 42 constituye un complemento necesario de la elevación de rango de los periodos de caza, porque la rigidez formal de la ley que fija dichos periodos impide la correcta adecuación de estos a circunstancias sobrevenidas. Por eso, el precepto contiene diversas deslegalizaciones de la fijación de estos

periodos. De esta forma, la rigidez de la Ley queda compensada por las diversas posibilidades de modificación de los periodos de caza de que dispone la Administración para ajustarse al estado poblacional coyuntural de las especies cazables.

Por otra parte, la Ley habilita la posibilidad de autorizar la caza en periodos distintos de los señalados, tanto en la Ley como en los demás instrumentos administrativos. En esos casos, dicha actividad será considerada "control poblacional" (art. 42.3).

Finalmente, el nuevo art. 42 *bis* contiene una serie de medidas de protección de las especies cazables, medidas que se añaden a las ya contenidas en la Ley o que reiteran o especifican lo previsto por esta. Entre las numerosas cautelas, las hay específicas de algunas especies o modalidades de caza; pero merece la pena reseñar algunas generales: por una parte, se prohíbe expresamente la superación de los cupos de extracción contemplados en el plan cinegético aprobado para cada terreno cinegético; por otra, se reconoce la posibilidad de que, para determinadas especies, se establezcan cupos diarios por cazador y horarios de caza en el Plan General de Caza y en los planes cinegéticos de cada terreno.

La Ley se complementa con el nuevo Anexo I, que establece el listado de especies cinegéticas, y con el nuevo Anexo II, que fija los periodos y días hábiles de caza mayor y menor.

La Disposición Derogatoria es genérica y se cuida mucho de no derogar expresamente el Decreto de especies cinegéticas o la orden de caza suspendida, porque están *sub iudice*, y cuya derogación expresa podría ser expresiva de una invasión competencial del poder judicial por el legislativo. Pero, sin perjuicio de ello, de facto han quedado derogadas porque la nueva redacción legal prescinde, como hemos visto, de estas técnicas administrativas.

La Disposición Transitoria se dirige también a asegurar en todo caso la aplicación de la Ley; mientras el Plan General de caza (nuevo instrumento general de aplicación de la Ley) no se apruebe, será la Ley la norma reguladora del ejercicio de la actividad cinegética. Esta previsión concuerda con el carácter directamente aplicativo de la Ley, según la configuración establecida por la reforma de marzo.

En definitiva, el desarrollo de la actividad cinegética no sufre modificaciones por lo establecido en la nueva Ley; se mantienen en toda su extensión todas las técnicas de control de dicha actividad creadas por la Ley de 1996 (salvo los escasos artículos modificados) y simplemente se sustituyen dos instrumentos administrativos (Decreto de especies cinegéticas y Orden anual de caza) por el juego conjunto de la Ley y el Plan; cambia el "continente", pero

no el contenido. Habrá que comprobar, no obstante, la adecuación de la nueva Ley a la Constitución, porque se trata de una ley de convalidación y de aplicación directa que tiene elementos de dudosa constitucionalidad, como hemos visto más arriba.

2.2. LA REFORMA DE LA LEY DE URBANISMO: FACILITAR LAS POSIBILIDADES EXTRACTIVAS SIN DISMINUIR LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

La otra importante reforma legislativa, mucho menos polémica que la referida a la Ley de Caza, se refiere a la Ley 5/2019, de 19 de marzo, de modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se dirige a regular específicamente las actividades extractivas en suelo rústico.

Esta reforma legal parte de la base de la interdicción de prohibiciones genéricas de actividades extractivas, tal y como lo establece el art. 122 de la Ley de Minas, añadido por la DA 1 de la Ley 12/2007, de 2 de julio, que establece que *“cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”*.

De acuerdo con este criterio, la nueva Ley modifica los arts. 23 y 25 de la Ley 5/1999, de Urbanismo, para evitar las prohibiciones más o menos genéricas de explotaciones mineras y exigir la adecuada ponderación de intereses y el adecuado sometimiento a evaluación de impacto individualizada de cada proyecto minero en suelo rústico, dirigida a determinar su viabilidad ambiental y, por tanto, general, como señala la Exposición de Motivos:

“se aboga por que la actividad minera requiera exclusivamente de trámites ambientales y urbanísticos que definan y prescriban su desarrollo de manera particularizada, caso a caso, determinando de esta forma su compatibilidad con el medio ambiente y el desarrollo urbanístico, mediante la previsión de actividad autorizable”.

Además, el nuevo art. 23, relativo a los derechos en suelo rústico, en su párrafo 2º amplía los posibles usos excepcionales en dicho suelo, incluyendo como tales usos:

“b) Actividades extractivas de rocas y minerales industriales, minería metálica, rocas ornamentales, productos de cantera y aguas minerales y termales, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a todas las citadas,

y b bis) Minería energética y demás actividades extractivas no citadas en el apartado anterior, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a las mismas”.

De esta forma, no hay lugar a dudas del alcance del precepto, y se impide dejar en manos de órganos administrativos concretos la interpretación de los usos extractivos excepcionales (no hay que olvidar que las inversiones millonarias que en ocasiones requieren estas actividades exigen una mínima seguridad jurídica en cuanto a lo que es o no uso excepcional autorizable).

Una vez señalados cuáles son los usos excepcionales en suelo rústico, el art. 25 se refiere a la autorización de usos en dicho suelo. En su redacción derogada prohibía los usos que implicasen un “*riesgo relevante de erosión o deterioro ambiental*”, y no permitía analizar de forma particularizada cada supuesto. La nueva redacción modifica el apartado relativo a los usos prohibidos y establece como prohibidos los no incluidos como permitidos o como autorizables por la Comunidad Autónoma y en particular, los del art. 23.2 b bis (minería energética, fundamentalmente) cuando se quieran llevar a cabo en suelos rústicos “con algún tipo de protección”, en terrenos a una distancia del suelo urbano prohibida por la Evaluación de Impacto Ambiental ad hoc o en Parques Regionales o Naturales, salvo que el PORN los declare autorizables.

De esta forma, frente a los criterios generales prohibitivos derivados del mero “*riesgo de erosión o deterioro*”, la ley confía en la eficacia de los instrumentos evaluadores para determinar la viabilidad de los proyectos mineros caso por caso. Se sigue manteniendo la prohibición (no susceptible de ser levantada) de ejecución de actividades mineras en suelos protegidos (“con algún tipo de protección” y no necesariamente ambiental), pero permite valorar, caso por caso, los proyectos que pueden desarrollarse en suelo rústico común.

Aunque no han faltado críticas, en el orden político, a esta modificación (por entender que, al incluir la minería energética, vendría a facilitar la ejecución de proyectos socialmente conflictivos, como la mina de uranio de Salamanca o quizá explotaciones de hidrocarburos no convencionales mediante la técnica del *fracking*), lo cierto es que se ajusta correctamente a la previsión de la Ley de Minas y debería garantizar la salvaguarda del ambiente mediante una correcta evaluación de impacto y, en su caso, compensación de los daños posibles al ambiente.

2.3. LA ACTUALIZACIÓN DE LOS ANEXOS DE LA LEY DEL RUIDO MEDIANTE DECRETO

En el BOCYL del 7 de octubre se publicó el Decreto 38/2019, de 3 de octubre, por el que se modifican los Anexos II, III, IV, V y VII de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León y el Anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León. Se trata de un Decreto habilitado por la cláusula deslegalizadora de las Leyes del Ruido y de Espectáculos Públicos de Castilla

y León para actualizar los Anexos de estas. Las relativas al anexo II traen su razón de ser de la modificación de la normativa estatal básica sobre el ruido operada por el RD 1038/2012, de 6 de julio, por el que se modifica el RD 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Deben destacarse especialmente las modificaciones del Anexo III (se modifica la redacción de los tipos de actividades industriales mencionadas en el apartado 1º, para evitar dudas interpretativas) y del Anexo V (se concreta la redacción y se adecua a los métodos comunes de evaluación de ruido establecidos en la Unión Europea).

2.4. OTRAS NORMAS DE DECLARACIÓN Y GESTIÓN DE ESPACIOS PROTEGIDOS

Además de estas modificaciones legislativas (operadas por Leyes o por Decreto habilitado), el Decreto 6/2019, de 21 de marzo, declaró el paisaje protegido «Las Tuerces» (Palencia y Burgos) y el monumento natural «Laberinto de las Tuerces» (Palencia); asimismo, el Decreto 7/2019, de 21 de marzo, declaró igualmente el paisaje protegido «Covalagua» y el monumento natural «Cascada de Covalagua» (Palencia). Estas declaraciones traen su razón de ser del cumplimiento de la aprobación del PORN «Covalagua y Las Tuerces» por Decreto 7/2018, por lo que vienen a complementar las declaraciones de las Tuerces y del Laberinto del mismo nombre. Asimismo, el posterior Decreto 16/2019, de 23 de mayo, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León.

3. ORGANIZACIÓN: UN NUEVO GOBIERNO... CON LAS "VIEJAS" ESTRUCTURAS

Con motivo del nuevo gobierno de la Junta, de coalición, se han reestructurado las Consejerías. En lo que se refiere al medio ambiente, la norma vigente es el Decreto 23/2019, de 1 de agosto, *por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, desarrollada por la Orden FYM/1186/2019, de 29 de noviembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente*. No obstante, la estructura orgánica básica de la Consejería, en lo que se refiere al medio ambiente, se mantiene sin cambios esenciales.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

4.1. LA SUSPENSIÓN DEL DECRETO DE ESPECIES CINEGÉTICAS... Y LA CONSECUENTE IMPOSIBILIDAD (TRANSITORIA) DE PRÁCTICA DE LA CAZA

El Partido Animalista (PACMA) había recurrido el Decreto 10/2018, de 26 de abril, de modificación del Decreto 32/2015, de 30 de abril (consecuencia de la anulación de algunos de sus preceptos por la STSJ de 17 de mayo de 2017) y relativo a la conservación y aprovechamiento de las especies cinegéticas de Castilla y León, que se desarrolla anualmente mediante las órdenes de caza, y por medio de otrosí en la demanda solicitó su suspensión. Según la normativa regional, especies cinegéticas son aquellas susceptibles de aprovechamiento cinegético en abstracto, de acuerdo con una serie de criterios (art. 13 Decreto); cada orden anual de caza concreta cuáles de las especies cinegéticas (en abstracto) van a poder ser cazables (en concreto) esa temporada (art. 14 Decreto). La alegación del recurrente para pedir la suspensión era que la aplicación de la norma impugnada “va a producir daños de imposible o difícil reparación, ya que se va a autorizar la actividad cinegética de determinadas especies silvestres sin contar con los estudios científicos precisos que lo avalan” (FD 1º). La Sala suspendió el Decreto, aunque con un voto particular. Pero la argumentación no tiene desperdicio:

La Sala recuerda (FD 4º) que el principal criterio para la adopción de las medidas cautelares, cualquiera que sea la que se interese, es que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición recurrida pueda hacer *perder al recurso su finalidad legítima*, pero siempre sobre la base de una *ponderación suficientemente motivada de todos los intereses en conflicto*. Pero utiliza para ello el criterio del “*fumus boni iuris*”, no recogido por la LJCA (que solo acoge el *periculum in mora*) y admitido con muchas restricciones por la jurisprudencia, por el riesgo evidente de que puede propiciar una resolución anticipada del fondo del asunto.

Sorprendentemente, la Sala no exige en este caso que se acrediten los potenciales daños derivados de la caza sin los estudios; es decir, los da por acreditados (FD 7º) y cuestiona, sin embargo, la información aportada por la Administración. En efecto, es el propio Tribunal el que invierte la carga de la prueba, al establecer –con cita de las Directivas hábitats– que el hecho de que “las especies a las que se refiere el Decreto se encuentren dentro de los citados Anexos [de la Directiva: susceptibles de caza] no implica que la ejecución de la norma impugnada no cause daños irreparables o de difícil reparación, porque la práctica de la actividad cinegética y las medidas de gestión que se contemplan exigen contar con información relativa al nivel de población”.

Frente a este planteamiento de dos Magistrados, el tercero, autor del voto particular, recuerda (2º): "(...) lo que no puede es invertirse el principio de carga de la prueba y partir de la consideración preconcebida de que en cuanto que no se ha justificado el estado de conservación de cada una de las especies –cuestión aún no analizada y que solo se puede hacer desde la óptica propia de esta "*sumaria cognitio*"-, de ello mismo deriva la irreversibilidad del perjuicio causado. Antes al contrario, el perjuicio debe concretarse en cada caso por la parte actora y nada encontramos sobre ello..."

Por otra parte, a la hora de valorar los perjuicios derivados de la vigencia del Decreto, la Sala no tuvo en cuenta todas las demás técnicas de protección de las especies que incluye la Ley regional y que contribuirían –en caso de que se hubiese mantenido la vigencia del Decreto- a limitar los potenciales perjuicios a dichas especies: la prohibición de caza fuera de terrenos cinegéticos (art. 19.2), la obligatoria aprobación de planes cinegéticos (que incluyen la situación poblacional y la cuantía de las capturas estimadas: art. 40), las órdenes de caza, que deben incluir las regulaciones y las épocas hábiles de caza aplicables a las distintas especies en las diversas zonas, con expresión de las distintas modalidades y capturas permitidas, de acuerdo con los informes de los Consejos territoriales y del órgano central colegiado competente para ello (antiguo art. 41), las otras limitaciones al ejercicio de la caza (arts. 42 y ss.), etc..

La presunción del Tribunal de que la suspensión total de la caza va a evitar daños y perjuicios irreparables se plantea sin apoyo fáctico ni jurídico alguno. Resulta cuando menos ingenuo creer que la prohibición inmediata de caza de *todas* las especies sea positiva en todo caso. Será positiva (cuantitativamente hablando) para algunas especies que puedan pasar por momentos peores en cuanto al número de ejemplares, pero será negativa para el equilibrio del ecosistemas en otros casos: así, el excesivo número de ungulados silvestres afecta a los recursos tróficos de un ecosistema; asimismo, numerosas especies –conejos, jabalíes, p. ej.- que tienen una extraordinaria capacidad reproductiva y cuentan con un elevado número de ejemplares, sin la presión de la caza se pueden convertir en plaga, como hemos podido comprobar recientemente; y eso no es bueno para el equilibrio ecosistémico. Habría sido razonable y conforme al principio de proporcionalidad que hubiera distinguido entre especies con una situación cuantitativa "cuestionada", en las que se justificaría la suspensión, y especies con exceso de especímenes, en las que la suspensión podría provocar daños cuantiosos (p. ej., jabalíes, conejos –según los años-, etc.).

En cuanto a la ponderación de intereses previa a la adopción de la medida cautelar, el Auto crea una contraposición de intereses que no existe con el carácter absoluto que afirma. Según él, deben valorarse los intereses de las

especies (FD 7º) frente a los económicos y sociales; este planteamiento no es real, porque la ponderación debe plantearse entre la protección de las especies, efectivamente, y la protección del medio ambiente y la protección de los intereses económicos y sociales. O dicho de otra manera, debemos hablar del mantenimiento y crecimiento numérico de las especies cinegéticas vs. equilibrio ecológico ambiental. En efecto, hace ya mucho tiempo que dejó de entenderse la protección de la biodiversidad en términos meramente cuantitativos: actualmente, se trata, no de que haya un elevado número de individuos de las especies silvestres cinegéticas (si fuese así, las plagas serían buenas) sino del mantenimiento de los servicios ambientales. Y los servicios ambientales de la biodiversidad derivan del equilibrio del ecosistema: por lo tanto, lo que busca el Derecho ambiental es el equilibrio ecosistémico y los servicios, no el número absoluto de individuos de especies cinegéticas.

El segundo problema en relación con los intereses es que el Auto, curiosamente, tras contraponerlos de forma inadecuada, evita toda ponderación: afirma taxativamente que el interés de las especies cinegéticas prima sobre los intereses económicos y sociales, pero no explica por qué. O lo resuelve con una valoración subjetiva sobre la reparabilidad (FD 8º): “no desconocemos que, igualmente, como pone de manifiesto la Administración demandada, la suspensión de esta norma puede producir daños a los intereses generales y de terceros, y así se pone de manifiesto en el informe que acompaña a su escrito de oposición, pero entendemos que en una ponderación de todos los intereses en conflicto, el interés más sensible, más frágil y vulnerable y, por ello, más necesitado de protección es el de la conservación de la fauna silvestre” [cinegética, se entiende]. Y sigue diciendo: “los daños para los intereses generales y de terceros a los que hace referencia el informe que se aporta por la Administración demandada están expuestos en términos genéricos y, desde luego, son de más fácil reparación”. Ni que decir tiene que en las cuatro líneas transcritas no pueden ponderarse mínimamente los intereses en juego, y menos negar sin justificación alguna la resiliencia de cada uno de los recursos dañados (que es un conocimiento técnico del que los jueces carecen). No tiene en cuenta la capacidad de recuperación en términos cuantitativos de una buena parte (quizá la mayoría) de las especies cinegéticas, en un periodo de tiempo corto. Pero, en todo caso, para una decisión de este calibre, con estos efectos, falta la “valoración *circunstanciada* de todos los intereses en conflicto” que exige el art. 130 LJCA y que el Tribunal, de forma evidente, no hace. Adolece, por tanto, de un déficit efectivo de motivación (lo mismo de lo que acusa a la Administración autonómica). También el voto particular sale al paso de esta afirmación cuasi-axiomática: “en todo caso, no puede compartirse como afirmación apodíctica que la conservación de la fauna silvestre es el interés más necesitado de protección, pues dichos intereses necesitados de protección se han de deducir del ordenamiento (...)”.

Finalmente, la Sala, utilizando la fórmula del *fumus boni iuris*, pasa a cuestionar los informes utilizados por la Junta de Castilla y León para justificar el contenido del Decreto de especies cinegéticas sustitutivo del anulado por la misma Sala por sentencia de 17 de mayo de 2017. Y, sin entrar a valorarlos en su contenido, los califica como no-actualizados y no objetivos, consecuencia de lo cual confirma el "*fumus boni iuris*" de la petición de suspensión. En efecto, acusa a la Junta de utilizar algunas fuentes de los años 2001 y 2005, aunque reconoce que las bases de datos sobre la fauna utilizadas para la elaboración del Decreto llegan hasta el 2017. El voto particular muestra una especial contundencia ante el evidente voluntarismo de la valoración del resto de la Sala, que desdeña, tanto el informe del Jefe de Servicio de Caza y Pesca, que señala que las especies cinegéticas en las últimas temporadas se han mantenido o incluso, en muchos casos, incrementado sus niveles poblacionales, como el del director del equipo que hizo los estudios por encargo de la Junta, que pone de manifiesto la imposibilidad material de llevar a cabo los exhaustivos estudios que exigen la asociación demandante y la propia Sala: "sería iluso que en cualquier país del mundo hubiera una información anual, bienal, trianual ... para cada especie y para cada uno de los aspectos bioecológicos que dinamizan los ciclos biológicos". En definitiva, la Sala está exigiendo para las especies cinegéticas estudios más exhaustivos que para la inmensa mayoría de las especies protegidas: los estudios anuales vigentes sobre la evolución de las especies se refieren exclusivamente a *algunas* de las especies protegidas (oso pardo, lobo ibérico, lince, águila imperial...), ni siquiera a *todas* las protegidas, y por supuesto, en ningún caso a *todas las cinegéticas*. *Ad impossibilia nemo tenetur*.

Es sorprendente, por ello, que, sin un solo informe técnico que desdiga lo afirmado por los técnicos, la Sala (formada por juristas, no por biólogos) deslegitime de plano este y los demás informes. Da la impresión de que la Sala está sustituyendo a la Administración en el campo de su discrecionalidad técnica.

Finalmente, dice el Auto: "Por otro lado, no consta que se hayan utilizado estudios científicos objetivos, ya que el llamado "*sistema de censo, seguimiento y estudio de tendencias de las especies cinegéticas en Castilla y León*" se nutre de una información recopilada para otros fines, y no específicamente para los fines a los que ha de servir el Decreto". Es decir, para la Sala, la falta de objetividad no se debe al contenido de la información (que esta no se ajuste a la realidad objetiva) sino a que se recopila para otros fines (¡!). Sin comentarios.

El exagerado voluntarismo de la resolución judicial pone de manifiesto una guerra soterrada en materia de caza (que viene de lejos, como hemos ido mostrando en estos comentarios durante los últimos años) entre la

Administración autonómica y la sección de la Sala de lo contencioso-administrativo, y entre los miembros de esta misma Sala. Se retuercen los argumentos jurídicos, se trastocan las reglas de la adopción de medidas cautelares, se hacen juicios axiomáticos sobre cuestiones científicas que no son competencia de los juristas, se adoptan medidas desproporcionadas (que afectan a todas las especies y no solo a las que pudieran presentar algún indicio de limitación cuantitativa...). Desde la perspectiva de un tercero ajeno a la discordia, da la impresión de que la sección de la Sala de lo contencioso se ha planteado acabar con la caza en Castilla y León. Pero quizá no ha acertado ni con el momento ni con el rigor jurídico (admirable en muchas otras resoluciones suyas) necesario para ello: la caza es una actividad lúdica claramente en declive, cuyo número de practicantes disminuye año tras año, pero no conviene –bajo ningún punto de vista, ni jurídico, ni ambiental, ni económico ni social- prohibirla (exigiendo condiciones imposibles de cumplir) con carácter inmediato de un día para otro. El frágil equilibrio ambiental no puede ser el que sufra las consecuencias de la guerra interinstitucional.

4.2. LA GUERRA CONTINÚA...: EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE REFORMA DE LA LEY DE CAZA

Para terminar la crónica bélica, hay que señalar que con fecha 11 de noviembre de 2019, y como contestación judicial al legislativo castellano leonés, la misma Sala del Tribunal Superior de Justicia planteó –también con un voto particular- la cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el procedimiento planteado contra el Decreto 10/2018, de 26 de abril. Esta cuestión, intensamente motivada, permitirá que el Tribunal Constitucional realice el test de constitucionalidad de aquella Ley y valore las posibles infracciones de algunos preceptos constitucionales (arts. 24, 117, etc.). Pero es un paso más en la pelea entre la sección de la Sala de Valladolid y el ejecutivo (y aquí, también legislativo) autonómico.

No está de más recordar que, nuevamente, la cuestión cuenta con un voto particular, que incide en la oportunidad de su planteamiento, y que muestra, también, el voluntarismo de la Sala que ha forzado las medidas procesales para poder legitimar el planteamiento de la cuestión. Como se ha señalado más arriba, la Ley tiene indicios de posible inconstitucionalidad, que deberá clarificar el Tribunal Constitucional, pero la falta de unanimidad dentro del colegio reduce la *auctoritas* del planteamiento de la cuestión.

4.3. EL AUTO DE SUSPENSIÓN DE LA ORDEN DE CAZA Y LA CONSIDERACIÓN DE LOS EJEMPLARES CAZADOS DE ESPECIES CINEGÉTICAS COMO DAÑOS IRREPARABLES

Cuatro días después del Auto suspensivo del Decreto de especies cinegéticas, la misma Sala suspendió igualmente la Orden FYH/728/2018, de 25 de junio, de caza para la temporada 2019-2020. En este caso se reitera el voto particular del mismo Magistrado discrepante en el primer Auto, aunque la decisión judicial es reglada y meramente declarativa: si la norma en la que se apoya la Orden está suspendida, no puede ejecutarse la Orden; sin la determinación de las especies cinegéticas en abstracto, no puede haber caza en concreto (y así lo confirma el Auto en el FD 6º *in fine*).

Eso sí, en este Auto reconoce la Sala algo que no mencionó ni aplicó en el primero: la necesidad de una especial ponderación de circunstancias y la necesidad de justificar los daños y perjuicios irreparables derivados de la ejecución del acto por parte del solicitante de la suspensión, para poder ponderar adecuadamente las circunstancias (FD 3º *in fine*). Como novedad, incluye una justificación (inexistente en el primero) del carácter irreparable de los daños a las especies cinegéticas si se ejecutase la orden (FD 5º): “estos daños, de producirse, han de ser calificados de irreparables o de difícil reparación, que es el planteamiento que hace la parte actora, *puesto que los ejemplares cazados no son recuperables*” [sic]. Estamos ante un mensaje sorprendente, basado en la confusión entre derecho ambiental (cuyo objeto es la protección de las especies y sus hábitats) y ética animal (dirigida a la protección del bienestar individualizado de los animales).

Indudablemente, la argumentación de la Sala es aplicable a especies en situación crítica, esto es, en peligro de extinción o incluso en riesgo de estarlo (vulnerables), porque en ocasiones la muerte de algún individuo de estas puede llegar a ser, efectivamente, irreparable (como ocurrió con el último bucardo pirenaico, en cuanto afecta al servicio ambiental que presta la especie); pero no resulta aplicable a las especies que no están incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y que, por ello, son susceptibles de ser declaradas cinegéticas (en abstracto): ¿no se puede reparar la pérdida de ejemplares con sueltas (o con plantaciones, si son vegetales)? ¿Y las sueltas de perdices, de conejos, de ciervos..., de fauna piscícola? ¿Y la traslocación de ejemplares criados en cautividad a un hábitat en el que se habían extinguido? (cabra montés, p. ej., pero también especies que en su momento estuvieron al borde de la extinción, como el quebrantahuesos, el lince ibérico o el águila imperial, que van recuperando poblaciones progresivamente).

4.4. MÁS SOBRE LA CAZA DEL LOBO: LA ANULACIÓN EN VÍA JUDICIAL DE UN PLAN YA ANULADO

Con fecha 12 de diciembre, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León anuló la resolución de la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente por la que se aprobó el Plan de Aprovechamientos Comarcales de Lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del Duero para las temporadas 2016-2017, 2017-2018 y 2018-2019.

Lo cierto es que dicha resolución ya había sido anulada por la propia Consejería en vía de alzada el 6 de septiembre de 2018, al resolver el recurso interpuesto por el representante de la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (Ascel). Aunque la Administración autonómica solicitó la declaración de la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de Ascel, la Sala consideró que no había lugar a declarar la terminación del recurso contencioso-administrativo y dispuso la continuación de las actuaciones hasta el dictado de la sentencia.

Sin entrar en el fondo del asunto (la sentencia no está publicada todavía cuando se escriben estas líneas), estamos, como se aprecia, ante una nueva muestra de la existencia de voluntades encontradas en la resolución de los conflictos Administración autonómica-Sala de lo Contencioso.

4.5. UN INTERESANTE CASO DE EXTRALIMITACIÓN DE UN REGLAMENTO HABILITADO POR UNA CLÁUSULA DESLEGALIZADORA: LA FRUSTRACIÓN JUDICIAL DEL INTENTO DE ELIMINAR LA LICENCIA PREVIA PARA LAS ACTIVIDADES GANADERAS Y LAS INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS

Tiene un extraordinario interés jurídico la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo contencioso-administrativo, Valladolid) de 11 de abril de 2019 (Rec. n. 497/2018), que anula el art. 6 del Decreto 4/2018, de 22 de febrero, de 22 de febrero, *por el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas de Castilla y León, se modifica el Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla León aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, y se regula el régimen de comunicación ambiental para el inicio del funcionamiento de estas actividades*. La anulación afecta únicamente a su art. 6, en cuanto que modifica el Anexo III del *Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León*, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre (TRLPrA), al añadir un apartado qq) a dicho Anexo, que se declara nulo.

Desde el punto de vista sustancial, el Decreto 4/2018 pretendía sustituir el régimen jurídico de las instalaciones o actividades ganaderas sometidas hasta ese momento a licencia ambiental por el régimen de comunicación previa. De esta forma, las actividades ganaderas, hasta ese momento calificadas por la ley como capaces “*de ocasionar molestias considerables, (...) de alterar las condiciones de salubridad, de causar daños al medio ambiente o de producir riesgos para las personas o bienes*”, dejaban de serlo (¿?) por voluntad administrativa. Se trata de una modificación importante de la Ley (aunque haya operado mediante la mera inclusión de estas actividades en el elenco de actividades sometidas a calificación previa del Anexo) porque rebaja las exigencias ambientales reales de estas actividades, importantísimas en nuestra región, pero se ha hecho vía reglamento (habilitado para ello, eso sí), sin la publicidad ni la transparencia propias del procedimiento legislativo.

Sin embargo, si el Reglamento osó hacer lo que hizo, fue porque la Ley, de forma más o menos clara, se lo permitió. En efecto, la DF 2ª del citado TRLPrA contiene una cláusula de deslegalización. Esta cláusula autoriza a la Junta de Castilla y León “para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley”. “En particular, podrá: a) *Modificar o ampliar la relación de actividades o instalaciones y proyectos contenidos en los Anexos*”. Esta previsión constituye una evidente deslegalización, una autorización al reglamento para que modifique la Ley.

Ahora bien, la sentencia que se comenta interpreta la cláusula deslegalizadora como simple habilitación de desarrollo o ejecución de la Ley. Es consciente la Sala de que el Decreto impugnado está modificando la Ley: así lo señala cuando afirma que estamos ante “una modificación de una norma con rango de Ley, cual es el Decreto Legislativo, que lo es en todo su contenido, también en el anexo objeto de modificación, a través de un Decreto, norma reglamentaria” (FD 3º). Pero entiende el Tribunal que dicha posibilidad está constitucionalmente vetada por el art. 82.5 CE (relativo a la refundición de textos legales) (FD 3º).

Aunque el resultado anulatorio de la sentencia es correcto, no cabe sino discrepar de esta argumentación; si la introducción –vía reglamento– de un nuevo supuesto en un Anexo del Texto Refundido es ilegal, lo es, no por ejecutar la habilitación evidente operada por la Ley, sino por infringir la propia norma legislativa: no cabe interpretar que el Reglamento pueda, discrecionalmente, sin un cambio de circunstancias que lo legitime, sustituir a la Ley. Por eso, la clave de la legalidad del Decreto estaría en la existencia y justificación del cambio de circunstancias y en el cumplimiento de los límites de esta técnica: sendos requisitos deben entenderse implícitos en la cláusula habilitadora incluida en la DF 2ª del Decreto Legislativo 1/2015.

Entiende la STSJCYL de 11 de abril de 2019 (FD 3º) que se trata de “una modificación de una norma con rango de Ley (...) a través de un Decreto, norma reglamentaria”; sin embargo, a pesar de la literalidad de la Disposición Final transcrita, afirma (FD 3º) que “ha de considerarse que la modificación efectuada excede con mucho a lo que está permitido a una norma de carácter reglamentario, en cuanto que (...) altera *de forma sustancial* el contenido fundamental del régimen de licencias y comunicaciones ambientales que son exigidos como requisito previo para el ejercicio de actividades (...)”. “De esta forma, puede entenderse que caben normas complementarias de regulación del régimen de autorización ambiental, licencia, o comunicación previa, pero sin alterar por ello el *régimen jurídico nuclear* establecido en la norma con rango de Ley” (FD 4º). En consecuencia, “la demanda ha de ser parcialmente estimada, declarando la nulidad del artículo 6 del Decreto impugnado en cuanto que se procede a la modificación del Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, al añadir un apartado qq) a dicho Anexo” (FD 6º).

Ahora bien, frente a esta argumentación, cabe entender que el Decreto estaba habilitado para modificar el Anexo en cuestión (es indudable el sentido deslegalizador de la DF 2ª.1 a)). Además, la inclusión de las actividades ganaderas en el listado de las actividades sometidas a comunicación previa no altera de forma sustancial el contenido fundamental del régimen de licencias y comunicaciones, porque únicamente añade una determinada actividad a un largo listado de actividades. El régimen general (de las licencias o de las comunicaciones) se mantiene incólume en el texto articulado. El Decreto únicamente determina que un determinado tipo de instalaciones (las ganaderas) dejan de estar sometidas a un régimen y pasan a estar sometidas a otro. Para los titulares de estas actividades, cambia la regulación de su actividad, pero los respectivos regímenes jurídicos generales de la Ley permanecen inmodificados. Por eso, aunque el anexo tenga rango de ley, resulta perfectamente lícito, *a priori*, que el reglamento habilitado para ello lo modifique añadiendo o eliminando actividades sometidas a un determinado régimen, sin afectar al núcleo normativo de la ley.

Sin perjuicio de esto, el Decreto habilitado sólo puede modificar los anexos para “actualizarlos” (adaptarlos a una nueva situación antes inexistente) y en ejercicio de potestades regladas o discrecionales técnicas, pero no de discrecionalidad política. Así, el autor del reglamento debe justificar el cambio de régimen operado sobre las actividades ganaderas y su ajuste a la Ley, pero no lo hace, o no lo hace con la suficiente precisión: si la actividad en cuestión (que se pretende someter a mera comunicación previa cuando estaba sometida a licencia) puede ocasionar molestias considerables o daños al medio ambiente (que es la condición legal de sometimiento a licencia), entonces debe someterse

a licencia; si el reglamento la quiere sacar de dicho régimen deberá justificar que ya no es molesta ni puede dañar el ambiente. Pero lo que no puede hacer es sacarla de la lista sin demostrar que haya habido un cambio de circunstancias consecuencia del cual la actividad ya no genere riesgos o molestias: el Reglamento no puede operar por discrecionalidad “fuerte” o “política” aquí, sino por criterios técnicos, que son los que hay que tener en cuenta para someter a una actividad a un régimen jurídico-ambiental o a otro.

Similar interpretación en idénticos términos reitera la posterior sentencia (FD 3º) de la misma Sala de 21 de mayo de 2019 (Rec. 665/2018), que anula – entre otros- el art. 3 del Decreto 8/2018, por el que numerosas industrias agroalimentarias, sometidas hasta el momento a licencia ambiental, pasaron a someterse al régimen de comunicación previa. Al igual que en el caso anterior, falta la justificación del cambio de circunstancias que legitime la rebaja de los controles medioambientales de las industrias agroalimentarias, y así lo hace notar la Sala sentenciadora: “examinado el expediente administrativo no existe ningún informe que justifique esa modificación del Anexo III del Decreto legislativo y, por lo tanto, qué razones hay, desde el punto de vista de la incidencia en el medio ambiente, para modificar el régimen de intervención administrativa establecido en una disposición normativa con rango de ley” (FD 2º).

5. PROBLEMAS

Sin duda alguna, el gran conflicto que hay que destacar en 2019 es el habido entre la Junta y el Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo contencioso) referido a la Ley de Caza. Por el tono de las resoluciones judiciales, podría pensarse que la desavenencia va más allá de lo estrictamente técnico; pero lo cierto es que la diatriba no tiene visos de reducirse. Y el problema es que las víctimas del conflicto son, por una parte, los cazadores –que se han visto transitoriamente privados del ejercicio del derecho de la caza- y por otro lado, el equilibrio ecológico, que ha estado potencialmente en riesgo al privar, de la noche a la mañana, de la posibilidad de extracción de ejemplares de poblaciones en principio excedentarias de especies cinegéticas.

En efecto, en 2018, solo de caza se expidieron 88.992 licencias en la región (según la agencia ICAL), número que es buena muestra de la extensión de esta actividad. Lo único positivo de todo lo que ha pasado ha sido la actuación sin apenas precedentes del legislativo autonómico, que aprobó por vía de urgencia y sin ningún voto en contra la reforma de la Ley de Caza, para neutralizar el efecto de los autos judiciales y permitir el ejercicio de la caza

desde los primeros días de abril. Otra cosa es la calidad jurídica de esta reforma, que tendrá que dilucidar el Constitucional.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:

Aunque no ha variado ni el nombre de la Consejería ni el del titular, sí que han cambiado algunos otros altos cargos de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. En lo que se refiere a la materia ambiental, los titulares actuales son:

- Consejero: Juan Carlos Suárez-Quiñones Fernández
- Secretario General: Ángel María Marinero Peral
- Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental: Rubén Rodríguez Lucas
- Director General de Patrimonio Natural y Política Forestal: José Ángel Arranz Sanz

7. BIBLIOGRAFÍA

CORCHERO PÉREZ, M. Los Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo. En: CORCHERO PÉREZ, M.; JIMÉNEZ FRANCO, E. A., (Dir.). *Guía Práctica de Disciplina Urbanística de Castilla y León*. Salamanca: Diputación de Salamanca 2019, pp. 561-578.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.A. Eficiencia energética, prestación de servicios y edificación en Castilla y León. En: RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., CASARES MARCOS, A.B. (coord.); QUINTANA LÓPEZ, T., (Dir.) *Proyección transversal de la sostenibilidad en Castilla y León: varias perspectivas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, pp. 177-208. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=732995> (Fecha de último acceso 15-07-2020)

VERCHER NOGUERA, A. La intervención del Ministerio Fiscal en la protección del medio ambiente. En: CORCHERO PÉREZ, M.; JIMÉNEZ FRANCO, E. A., (Dir.). *Guía Práctica de Disciplina Urbanística de Castilla y León*. Salamanca: Diputación de Salamanca 2019, pp. 561-578.

Cataluña: ODS, emergencia climática: ¿mucho ruido y pocas nueces?

MARIA TERESA VADRÍ FORTUNY

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1 Normativa sectorial. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 4.1 Instrumentos económicos. 4.2 Instrumentos estratégicos: planes, programas, agendas y pactos nacionales. 5. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 5.1 Titulares de los principales órganos de los Departamentos. 5.2 Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos. 6. APÉNDICE LEGISLATIVO. 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La valoración de las políticas ambientales en Cataluña viene marcado, como sucede en los últimos años, por la escasa actividad legislativa y ejecutiva. Considerando las necesidades en este ámbito y las previsiones del Plan de Gobierno para esta legislatura, el balance es claramente insuficiente. El contexto político e institucional sigue marcando un panorama lamentable de parálisis en las políticas públicas y, por tanto, también en las políticas ambientales. Sin embargo, se señalan en el informe aquellas novedades legislativas, organizativas y ejecutivas que en ámbitos como el cambio climático, las energías renovables, los espacios agrarios, la economía sostenible, la Agenda 2030 o la calidad de las aguas, merecen ser reseñados por su contenido y consecuencias.

ABSTRACT: The assessment of environmental policies in Catalonia is marked, as in recent years, by the low legislative and executive activity. Considering the

needs in this area and the forecasts of the Government Plan for this legislature, the balance is clearly insufficient. The political and institutional context continues to mark an unfortunate panorama of paralysis in public policies and, therefore, also in environmental policies. However, the report highlights those legislative, organizational and executive developments that in areas such as climate change, renewable energy, agricultural spaces, the sustainable economy, the 2030 Agenda or the quality of water, deserve to be reviewed for their content and consequences.

PALABRAS CLAVE: Políticas ambientales. Cambio climático. Energías renovables. Espacios agrarios. Agenda 2030.

KEYWORDS: Environmental policies. Climate change. Renewable energy. Agricultural spaces. 2030 Agenda.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La Agenda 2030 (y sus 17 ODS), la declaración de emergencia climática -o mejor, las necesidades de actuación vinculadas al cambio climático y a la necesaria transición energética- pueden ser una oportunidad. Pueden tener un carácter disruptivo –en un sentido positivo- de modo que supongan un cambio, una transformación y una verdadera adaptación de la actuación pública a las exigencias y necesidades ambientales actuales. Pero para que ello sea así, deben desarrollarse de modo efectivo acciones concretas que permitan dar un paso adelante que es urgente, y que puede ser decisivo, en el desarrollo del que viene denominándose Estado ecológico de Derecho. No obstante, ello requiere la determinación de objetivos claros y la toma de decisiones adecuadas atendiendo a las exigencias de una buena gobernanza en el contexto actual de complejidad global. La sostenibilidad, y, en concreto, por lo que aquí nos ocupa, la sostenibilidad ambiental requiere situar en el centro de la acción pública el interés general y las verdaderas necesidades de los ciudadanos. En este sentido el contexto político e institucional, un año más, no es nada alentador. Y, en concreto, la actuación de los responsables políticos continua sin estar a la altura de los requerimientos que ya son acuciantes y perentorios.

Así pues, de nuevo, debemos hablar de escasez en el desarrollo de las políticas ambientales en Cataluña, que es lo que en este informe anual se trata de “observar”. Como se verá, podemos dar noticia de diversas actuaciones legislativas y ejecutivas, algunas con un carácter más sectorial y otras con un

carácter transversal, pero la percepción de conjunto es claramente insuficiente si atendemos a lo que es necesario, y más si tenemos en cuenta las previsiones del Plan de Gobierno para esta legislatura de las que dimos cuenta en el informe relativo a 2018.

Pese al escaso balance efectivo en el marco de una coyuntura que sigue siendo poco propicia a los avances significativos, algunas actuaciones –como la aprobación del Plan normativo, el Plan para la implementación de la Agenda 2030, el informe relativo al Plan de Gobierno abierto, además de algunas novedades legislativas a las que nos referiremos- junto con el cambio del contexto político estatal (después de las elecciones del mes de noviembre) pudiera parecer que supondrían un atisbo de modificación en la situación de parálisis. No obstante, el período estará protagonizado de nuevo por un panorama de inestabilidad y estancamiento. En Cataluña el “procés” volverá a marcar el ritmo institucional y político.

Cuando tan sólo habían pasado ocho meses desde la toma de posesión del Gobierno de la Generalitat (2 de junio de 2018) que supuso poner fin a la insólita y excepcional situación que se produjo con la aplicación del art. 155 CE, el 12 de febrero de 2019 se inicia “el juicio del procés” que finaliza el 12 de junio de 2019. Cuatro meses más tarde la STS de 14 de octubre que impone penas de cárcel de 9 a 13 años –por los delitos de sedición y malversación- para O. Junqueras, R. Romeva, J. Turull, J. Rull, D. Bassa, J. Forn, C. Forcadell, J. Sánchez y J. Cuixart, e inhabilita por desobediencia a M. Borràs, C. Mundó y S. Vila, trae como consecuencia en Cataluña un período de fuertes protestas y, en definitiva, de tensión ciudadana. Situación a la que se añadirá más tarde la condena a un año y medio de inhabilitación al presidente J. Torra por un delito de desobediencia (STSJC de 20 de diciembre de 2019). Sin entrar ahora en detalles (que nos apartarían del que es el objeto de este informe), la condena por inhabilitación, y la posterior retirada de su acta de diputado, - al ser aceptada por la Mesa del Parlamento dando curso al requerimiento en tal sentido de la Junta electoral provincial- derivará en un estado de fuerte tensión política que tendrá especiales consecuencias en la relación entre las dos fuerzas que comparten el Gobierno en Cataluña (JxCat y ERC). Al cierre de este informe tal situación ha conducido a una comparecencia del presidente -el día 29 de enero de 2020- en la que anuncia la convocatoria de unas futuras elecciones anticipadas una vez se hayan aprobado los presupuestos de Cataluña, hasta ahora prorrogados desde el 2017, aunque sin concretar ninguna fecha.

Junto a todo ello, en el Estado, la imposibilidad de conseguir la mayoría necesaria para la investidura del candidato a presidir el Gobierno después de las elecciones de abril de 2019, con la consiguiente nueva convocatoria de elecciones para el mes de noviembre de 2019, no ayudará tampoco a rebajar el clima de inestabilidad para el período analizado.

En fin y como conclusión inicial, la inestabilidad política e institucional, así como el escaso interés de los responsables políticos en situar en el centro de sus actuaciones las políticas ambientales, nos ofrecen un año más un panorama de escasa actividad legislativa y ejecutiva. Sin embargo, deberemos destacar algunas novedades. En la actividad normativa merecen ser reseñadas las intervenciones relativas al cambio climático y, en relación con el mismo, las referidas a la transición energética, las energías renovables o la calidad del aire. Así, son muestra de ello, como se verá a continuación, el Decreto ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, la Ley 9/2019, del 23 de diciembre, que modifica la Ley 16/2017 del cambio climático, en relación con el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, o la aprobación de las memorias preliminares del Anteproyecto de la ley de transición energética y del Anteproyecto de ley de protección del ambiente atmosférico. También, referidas a otros sectores, deberemos señalar, entre otras, la Ley 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios y el Decreto 153/2019, de 3 de julio, de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación del programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

En el ámbito de la ejecución de las políticas ambientales, si bien la prórroga presupuestaria sigue siendo lamentablemente protagonista, diversas actuaciones merecen ser remarcadas. Por una parte, y como en informes anteriores, las previsiones relativas a los instrumentos económicos de estímulo y fomento, especialmente destacables en algunos sectores y en relación con determinados objetivos medioambientales. Y, por otra parte, diversos instrumentos estratégicos y de planificación, como el Plan normativo de la Administración de la Generalitat 2019-2020, el Plan nacional para la implementación de la Agenda 2030, el Programa de la Estrategia Marítima de Cataluña 2018-2021 y el Plan de seguimiento y control de las cuencas internas catalanas para el período 2019-2024.

2. LEGISLACIÓN

Antes de iniciar el repaso de las principales actuaciones legislativas en los distintos sectores, debe señalarse, al dar cuenta de las novedades en este apartado, la aprobación del Pla normativo de la Administración de la Generalitat 2019-2020 -por Acuerdo del Gobierno de 24 de abril de 2019- en relación con el Plan de Gobierno de la XII legislatura. El Plan se aprueba con el fin de ordenar la producción normativa incidiendo así en la mejora de la regulación en el marco de las exigencias de la buena gobernanza. No obstante,

al cierre del trabajo, de nuevo, tal como hemos señalado, el contexto político va a dejar en suspenso la posibilidad de dar efectividad a los compromisos asumidos en el Plan. El anuncio –a finales del mes de enero de 2020- del presidente de la Generalitat de que después de la tramitación de la Ley de presupuestos en el Parlamento (durante los meses de febrero y marzo) se convocaran elecciones, supone también el anuncio anticipado del fin de la legislatura y, por tanto, el pronóstico de la paralización de las actuaciones planificadas.

El Plan normativo aprobado concreta los proyectos de ley y los reglamentos que el Gobierno prevé aprobar entre 2019 y 2020. Considerando lo señalado anteriormente, debe destacarse la cifra nada desdeñable de 247 normas que el documento prevé que sean aprobadas en este período, de las cuales 48 ya están en trámite. El contenido del Plan se organiza por Departamentos, incluyendo en una primera parte los anteproyectos de ley y proyectos de ley cuya tramitación se prevé iniciar durante el 2019 y el 2020, y, en una segunda parte, aquellos proyectos de ley y proyectos de decretos de los que ya se ha iniciado la tramitación. En el primer grupo se concretan en cada caso los objetivos y los calendarios aproximados del trámite de consulta pública, si procede, del inicio de tramitación y de la aprobación por el Gobierno. En el segundo grupo, se indica el objeto de la norma y el período en el que se prevé que serán aprobados los proyectos y decretos.

En relación con las previsiones que atañen de un modo más directo a la función pública ambiental, son diversos los Departamentos de la Administración de la Generalitat en los que se prevén actuaciones normativas, dando muestra del carácter transversal y complejo del medio ambiente (Departamentos de Vicepresidencia y de Economía y Hacienda, de Salud, de Empresa y Conocimiento, de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, y de Territorio y Sostenibilidad). Siendo este último el que asume, de acuerdo con el anexo del Plan y con las funciones que le corresponden, más compromisos en el ámbito de las políticas ambientales. En concreto, se establece que se iniciará la tramitación de 8 proyectos de ley (Anteproyecto de ley de montaña; de restauración de actividades extractivas; de prevención y gestión de residuos y uso eficiente de los recursos de Catalunya; de evaluación ambiental de planes y programas; de modificación del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Catalunya; de prevención y control ambiental de las actividades industriales; de la ley del patrimonio natural y la biodiversidad y de infraestructuras de movilidad) y de 17 proyectos de decreto(entre ellos, los proyectos de decreto de protección de animales, el de creación y regulación del Registro de los acuerdos de custodia del territorio, el relativo al otorgamiento del distintivo de calidad ambiental para productos y servicios, el de modificación del Reglamento de planificación hidrológica, el de creación del catálogo de fauna amenazada o el de aprobación del Reglamento del Fondo del

Patrimonio Natural). Y se continuará la tramitación de 1 anteproyecto de ley (relativo a la Ley de territorio y cuya elaboración se inició ya anteriormente) y 6 proyectos de decreto (entre ellos el proyecto de decreto sobre procedimientos de gestión de residuos, el del Registro de Entidades de Medio Ambiente, o el de atribución de competencias sancionadoras derivadas de la aplicación de la normativa básica estatal en materia de medio ambiente).

En el Departamento de Economía y Hacienda destaca la previsión de aprobar el Anteproyecto de ley relativo a figuras impositivas ambientalmente relevantes, como son el impuesto sobre las emisiones portuarias de grandes buques y el impuesto sobre las actividades económicas que generan gases de efecto invernadero. Así como también, la previsión de aprobar el Anteproyecto de modificación de la Ley 16/2017 de cambio climático en relación con el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica. En el Departamento de Empresa y Conocimiento se incluye la aprobación del Anteproyecto de ley de transición energética; y son destacables, el proyecto de decreto de establecimientos con riesgo de accidente grave y su implantación urbanística en el territorio y el proyecto de decreto de modificación de los procedimientos administrativos aplicables para la implantación de los parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en Cataluña. En el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación se prevé la aprobación del Anteproyecto de ley de caza, y, son remarcables también la aprobación del proyecto de decreto de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales, del proyecto de decreto de la producción agraria ecológica y del proyecto de decreto de regulación de los aprovechamientos forestales silvestres no madereros.

2.1. NORMATIVA SECTORIAL

Aunque como se ha señalado son poco abundantes las muestras de actividad legislativa desarrollada en este período en el ámbito directamente relacionado con las políticas ambientales, debemos dar noticia de las novedades que, en algún caso especialmente, merecen ser comentadas.

En concreto, y como no podía ser de otro modo, el cambio climático -y las urgencias que ahora parece que finalmente suscita-, es el ámbito que adquiere una presencia más significativa en este período, aparte de actuaciones normativas puntuales en otros sectores. En este sentido, el Decreto ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, especialmente destacable por su contenido y consecuencias, trae causa de la declaración de emergencia climática acordada formalmente por el Gobierno de la Generalitat por Acuerdo de 14 de mayo de 2019.

En la línea de lo que ha venido sucediendo, especialmente en el año 2019 –a partir del Acuerdo de París de 2016 sobre el cambio climático y la primera declaración de emergencia climática en Australia en 2016- en distintos ámbitos y por parte de distintas entidades e instituciones, el gobierno de la Generalitat de Cataluña decide formalizar esta declaración. Cabe plantearse la oportunidad y la adecuación de la utilización del término “emergencia”, así como la cautela con la que deberá ser interpretada tal emergencia al concretar las actuaciones y los mecanismos más adecuados en relación con la situación generada por los efectos del cambio climático. En este sentido el Gobierno asume, en dicha declaración, un conjunto de numerosos y ambiciosos –aunque genéricos en muchos casos- compromisos cuya concreción veremos en qué medida y con qué alcance atiende a esa emergencia declarada. Algunos de ellos son: la adopción de las medidas de simplificación necesarias para evitar los posibles obstáculos para la consecución de los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático y de transición energética; el incremento de los incentivos y la priorización de las políticas y los recursos públicos destinados a los objetivos del cambio de modelo energético; en las políticas públicas la priorización de las opciones que supongan un menor impacto climático y una mayor adaptación a las condiciones que derivan del cambio climático; la adopción de las medidas necesarias para detener la pérdida de biodiversidad y promover la recuperación de los ecosistemas, así como también para reducir la vulnerabilidad de los sectores sociales más sensibles a los impactos del cambio climático y de los que pueden verse más afectados por la transición energética. En la declaración el Gobierno se hace responsable de adoptar un modelo de movilidad basado, por una parte, en el transporte público, vehículo compartido y micromovilidad y, por otra, en vehículos de emisión cero. Como medidas más concretas, se establece el compromiso de declarar como instalaciones de interés territorial estratégico las instalaciones fotovoltaicas que utilicen sistemas de captación de energía fotovoltaica avanzados y eficientes. También con relación a las instalaciones de energía renovable, el Gobierno se obliga a elaborar –conjuntamente por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Departamento de Empresa y Conocimiento- una estrategia territorial para la implantación de las instalaciones de energía renovable, fundamentalmente eólica y fotovoltaica, que se consideran necesarias “para desarrollar la transición energética en Cataluña y cumplir con los objetivos de la Ley del cambio climático en materia de energía”. La declaración incluye también el compromiso de revisar la legislación catalana vigente para detectar aquellas normas que puedan favorecer la emisión de gases con efecto invernadero o dificulten el combate contra los efectos del cambio climático. Destaca, finalmente, como mecanismo de control de la acción llevada a cabo por el ejecutivo, la previsión de instar al Parlamento a celebrar, con carácter anual, un pleno monográfico sobre el cambio climático en el que se deberá abordar su afectación en Cataluña y las medidas de mitigación y adaptación aplicadas por el Gobierno.

Partiendo de estos compromisos la opción del Gobierno es la de aprobar el Decreto ley 16/2019, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, y no la de elaborar con carácter prioritario y previo la estrategia territorial para la implantación de las instalaciones de energía renovable anunciada en la declaración de emergencia climática. El Decreto 16/2019 introduce modificaciones a la Ley 16/2017 del cambio climático y al Decreto legislativo 1/2010, por el que se aprueba texto refundido de la Ley de urbanismo. El Decreto ley modifica también, de manera puntual, el Decreto legislativo 3/2003, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas en Cataluña y la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades. La aprobación del Decreto ley 16/2019 supone la derogación del Decreto 174/2002, regulador de la implantación de la energía eólica en Cataluña, del Decreto 147/2009, por el que se regulan los procedimientos administrativos aplicables para la implantación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas, así como del art 3.3 del Decreto 305/2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo.

La norma se sitúa en el marco de las diversas Mociones emanadas del Parlamento en esta legislatura sobre el cambio climático y la emergencia climática, las bases establecidas en el Pacto Nacional para la Transición Energética (PNTE – 2017), y de los objetivos expresados en la Ley 16/2017, del cambio climático. En los términos de la Ley de 2017, en el año 2050 se debe haber conseguido un modelo energético cien por cien basado en energías renovables, “desnuclearizado y descarbonizado, neutro en emisiones de gases con efecto invernadero, y que reduzca la vulnerabilidad del sistema energético y garantice el derecho al acceso a la energía como bien común” (art. 19). La Exposición de motivos del Decreto ley considera que atendiendo al contexto sobre el que se actúa, la legislación en materia de medio ambiente, energía y urbanismo son insuficientes para resolver adecuadamente la situación extrema de emergencia climática. En consecuencia, se estima que con carácter urgente los instrumentos ya previstos deben ser “reforzados, redefinidos o ampliados” de modo que permitan de manera efectiva incrementar la generación de energías renovables y la reducción de gases de efecto invernadero.

No podemos dejar de llamar la atención con relación a la utilización, una vez más, de la técnica de la delegación legislativa prevista para situaciones en las que concurre una necesidad “extraordinaria y urgente”. Cabe preguntarse si la transición a un nuevo modelo energético requiere este tipo de procedimientos en la regulación de los instrumentos más adecuados para una transformación que es compleja, y en la que deben tomarse en consideración todas las variables para no errar en las consecuencias que podrían ser también altamente negativas. El procedimiento de urgencia en la tramitación sabemos que supone una clara limitación a la participación necesaria atendiendo a las consecuencias que puede tener la nueva regulación para el conjunto de actores e intereses

implicados. Es de sobras conocido el impacto negativo que pueden tener determinadas decisiones no consensuadas de modo que se provoquen conflictos ambientales en los territorios afectados que dificultaran, en definitiva, la consecución de los objetivos de interés general que deberían hacerse efectivos. En este sentido, el Decreto ley ya ha tenido respuesta en el territorio acrecentando el conflicto en algunos casos y provocándolo en otros (ejemplo de ello son la creación de las plataformas en defensa de la Terra Alta y de la Segarra).

El Decreto ley modifica algunos preceptos de la Ley 16/2017, de cambio climático en relación con los objetivos de utilización de las energías renovables y de ahorro y eficiencia energética, el desarrollo de un plan de electrificación progresiva de los puertos competencia de la Generalitat que permita aprovechar el potencial de energías renovables y el establecimiento de mecanismos de incentivación y promoción de la movilidad eléctrica en el sector del transporte. Se establecen también modificaciones por lo que se refiere a la limitación de la obtención de gas y petróleo mediante la técnica del *fracking*. Con relación a la prohibición al Gobierno de la Generalitat de conceder permisos de exploración para la obtención de gas y de petróleo de esquisto, incluyendo la relacionada con la obtención de gas metano de capas de carbón con la utilización de fracturación inducida establecida por la Ley de cambio climático, recordemos que el Auto del TC de 21 de marzo de 2018 acordó levantar la suspensión de los preceptos impugnados por el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 16/2017 pero mantuvo la suspensión del art. 19.4 que establece tal prohibición. La STC 87/2019, de 20 de junio de 2019, estima en parte el recurso declarando, en consecuencia la inconstitucionalidad y nulidad de algunos preceptos. En el caso del art. 19 se declaran inconstitucionales, en el apartado primero, las letras a) [inciso «con el objetivo de reducir el consumo final de energía al menos un 2 por 100 anual para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030, excluyendo los usos no energéticos»] y c), el apartado segundo, el apartado cuarto, y el primer inciso del apartado sexto («La planificación energética debe incorporar los objetivos de reducción de emisiones establecidos por la presente ley»). La redacción del nuevo art. 19.4 prevé la prohibición del *fracking* en suelo urbano o suelo urbanizable y en una distancia inferior a 500 m de los núcleos urbanos. Además se prevé que se debe limitar a aquellos supuestos en los que se garantice que no pueden resultar afectados los espacios naturales integrados en la Red Natura 2000, aquellos recursos hídricos superficiales o subterráneos y aquellas zonas que sean vulnerables por la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias y aquellas zonas que sean objeto de protección especial en el ámbito del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. Destaca también, en relación con las modificaciones introducidas a la Ley 16/2017, la incorporación del análisis de vulnerabilidad en relación con impactos del cambio climático y de la evaluación

de la contribución a las emisiones de gases con efecto invernadero en la evaluación estratégica de planes y en la evaluación ambiental de proyectos en determinados ámbitos sectoriales. Se prevé también la inclusión en los planes de objetivos de reducción de emisiones de gases con efecto invernadero.

Con el objetivo –según el texto de la ley- de facilitar y simplificar la implantación de las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar y eólica se modifica el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Urbanismo. Son muestra de ello el nuevo art. 9 bis en el que se establecen las normas de aplicación directa con relación a las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar y a la rehabilitación de edificaciones, siendo destacable la admisión en determinados supuestos de la implantación de las instalaciones de energía renovable (para el aprovechamiento de la energía solar mediante captadores solares térmicos o paneles fotovoltaicos) sin necesidad de modificar el planeamiento urbanístico; y, también el nuevo art. 48 bis que se añade estableciendo una regulación particular en relación con los proyectos de actuación específica relativos a los sistemas urbanísticos de servicios técnicos.

También con el mismo objetivo de simplificación –y como respuesta, en palabras de la Exposición de motivos, a “la parálisis de facto que ha experimentado la implantación de la energía eólica en Cataluña”- se regulan las autorizaciones de las instalaciones de producción de energía eólica y de energía solar fotovoltaica, estableciéndose sus requisitos, los criterios generales y específicos desde un punto de vista territorial, económico, energético, ambiental y paisajístico, así como el procedimiento aplicable para el otorgamiento de dichas autorizaciones (Capítulo 4). En cuanto al ámbito de aplicación, la regulación prevista es aplicable a las plantas de energía eólica y plantas solares fotovoltaicas que se precisan en la norma y que se sitúen en suelos clasificados como no urbanizables. En relación a las que se sitúen en suelos distintos del no urbanizable sólo les serán aplicables las previsiones relativas a la autorización energética y la evaluación de impacto ambiental, rigiéndose por la legislación urbanística en relación con la autorización urbanística. En la determinación de los criterios generales (art. 7) destaca la previsión de que el carácter agrícola o forestal del terreno no constituye un obstáculo para la implantación de dichas instalaciones siempre que se respeten los criterios establecidos en el apartado 1. En los criterios específicos para la implantación de los parques eólicos si bien se consideran zonas no compatibles con su implantación los espacios naturales de especial protección (ENPE), las zonas de especial protección de las aves (ZEPA) y los espacios naturales incluidos en el PEIN de superficie inferior a 1000ha, se contempla la posibilidad que tal criterio se pueda “modificar y precisar” mediante estudios y análisis específicos que deberán incluirse en un plan territorial sectorial (art. 8). En la misma línea, al regular los criterios específicos para la implantación de

las plantas solares fotovoltaicas se consideran zonas no compatibles los espacios naturales incluidos en la Red Natura 2000 (excepto si las plantas están destinadas al autoconsumo, ocupan menos de 3ha o se sitúan en un municipio que no disponga de otra tipología de suelo). No obstante, también en este caso mediante estudios específicos que se reflejaran en un plan territorial sectorial, se podrá modificar y precisar esta limitación.

El art. 10 del Decreto ley regula la Ponencia de energías renovables como órgano colegiado (integrado por representantes de distintos Departamentos de la Generalitat) al que le corresponde el análisis de la viabilidad de los anteproyectos de parques eólicos y plantas fotovoltaicas y llevar a cabo las actuaciones relativas a la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de las distintas instalaciones. En el plazo de tres meses la Ponencia deberá pronunciarse sobre la viabilidad del proyecto propuesto a partir de la consulta previa que deberán presentarle los interesados en la implantación de un parque eólico o una planta solar fotovoltaica. No obstante, transcurrido este plazo sin haber obtenido respuesta de la ponencia se podrán iniciar los trámites de autorización del proyecto de acuerdo con lo previsto en el Decreto ley (arts. 12 y ss.). El pronunciamiento favorable no excluye, sin embargo, que en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de tramitación del proyecto no puedan surgir elementos que puedan incidir en el otorgamiento de la autorización.

La regulación de la autorización para la implantación de los parques eólicos y las plantas solares fotovoltaicas prevé un procedimiento conjunto que requiere la intervención de los distintos Departamentos competentes (en las materias relacionadas: energía, urbanismo, paisaje y medio ambiente) y que integra la autorización administrativa previa y de construcción de las instalaciones, la aprobación de un proyecto de actuación específico de interés público en suelo no urbanizable, y la evaluación de impacto ambiental del proyecto, en aquellos casos que sea exigible de acuerdo con la legislación básica sobre la materia. La norma contempla la posibilidad de llevar a cabo modificaciones en las instalaciones que podrán tener, o no, carácter sustancial según los requisitos que concurran. Las modificaciones sustanciales deberán tramitarse de acuerdo con el procedimiento de autorización previsto para la implantación de los parques eólicos y las plantas solares fotovoltaicas en el Decreto ley (arts. 14 a 18), siendo suficiente en el caso de las modificaciones no sustanciales su comunicación al órgano competente en materia de energía (art. 23). En el momento en el que la instalación finalice su actividad, el art. 19 establece la obligación de restituir los terrenos a su estado original exigiéndose como garantía la constitución de una fianza que se fijará atendiendo al coste real del desmantelamiento y constará en la autorización sustantiva en materia de energía.

La Disposición adicional primera del Decreto ley modifica el art. 8 del Decreto legislativo 3/2003, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas en Cataluña. Además de atribuir a la Administración de la Generalitat en el caso de cuencas hidrográficas compartidas con otras comunidades autónomas, el ejercicio de la función de policía del dominio público hidráulico –excepto el otorgamiento de concesiones de agua-, el precepto introduce, con la modificación, la posibilidad de ejecutar –de modo directo o en colaboración con otras administraciones- actuaciones de prevención de daños al dominio público hidráulico causados por fenómenos extremos.

Además de esta actuación legislativa “urgente”, en la misma línea inicia su andadura, previamente al Decreto ley, la Ley de transición energética al aprobarse –de acuerdo con lo anunciado en el Plan normativo 19-20- la memoria preliminar de su Anteproyecto por Acuerdo del Gobierno de 19 de noviembre de 2019. Se trata de establecer los mecanismos que deben permitir cumplir con los objetivos de la Ley de cambio climático y las bases fijadas en el Pacto Nacional para la Transición Energética de Cataluña (2017). Como principal instrumento organizativo al que corresponderá impulsar la transición energética, destaca la transformación del Instituto Catalán de la Energía en la Agencia Catalana de Energía.

En el ámbito de los instrumentos aplicados a las políticas relativas al cambio climático, en el marco de las previsiones del Plan para la aplicación de la Agenda 2030, y de las recomendaciones del FMI, de la OCDE y de la Comisión Europea, en el sentido de la necesidad de implantar una fiscalidad verde como un instrumento imprescindible, la Ley 9/2019, del 23 de diciembre, modifica la Ley 16/2017 del cambio climático, en relación con el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, después de que la STC 87/2019, de 20 de junio, antes citada, declarase la constitucionalidad del citado impuesto regulado en los art. 40 a 50 de la Ley. Configurado como un impuesto de carácter finalista en el que la recaudación se destinará íntegramente al Fondo climático y al Fondo del patrimonio natural y la biodiversidad, después de identificar algunas carencias en la regulación inicial del instrumento económico, la nueva ordenación pretende mejorar las previsiones anteriores. Se introducen cambios con la finalidad de homogeneizar conceptos, garantizar una mayor seguridad jurídica y mejorar la gestión del impuesto. En este sentido se establecen modificaciones en relación con el hecho imponible y con el sujeto pasivo. Se introducen novedades también por lo que respecta a las exenciones y a la base imponible. Así como en relación con las bonificaciones, el período impositivo y la meritación.

También en este período, se aprueba por Acuerdo de Gobierno de 10 de septiembre la memoria preliminar del Anteproyecto de ley de protección del ambiente atmosférico. En el caso de que esta ley llegue a ser aprobada, después de pasar el iter legislativo correspondiente, supondría dar cumplimiento a una de las acciones previstas en el Plan de Gobierno a la vez que se actualizaría el marco jurídico en esta materia, que en este momento se encuentra regulada por la Ley 22/1983. Se adaptaría así a los criterios sobre calidad del aire de la normativa comunitaria incluyendo, además, otras formas de contaminación como la odorífera. Llama la atención que precisamente el Plan normativo 19-20, al que nos hemos referido, no incluye entre sus previsiones la aprobación de este Anteproyecto que ha iniciado su tramitación.

Por la importancia de los espacios agrarios y de la agricultura en entornos urbanos y metropolitanos debido a su repercusión económica, ambiental y social, es una novedad destacable la aprobación de la Ley 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios. La Ley toma en consideración las orientaciones de las diversas instancias internacionales en esta materia y responde a los reiterados pronunciamientos del Parlamento que, a instancias de las organizaciones agrarias, ha reiterado en diversas ocasiones la necesidad de legislar en este ámbito (así, en las Mociones 31/XI y 86/XI). Es claro que la relevancia que en el territorio adquieren los espacios agrarios exige una regulación clara y efectiva. En este sentido, el preámbulo de la ley enuncia los motivos que dan lugar a la nueva ley: dar cumplimiento a las recomendaciones de la Asamblea Plenaria de la Alianza Mundial por el Suelo (Roma, 2014, bajo los auspicios de la FAO), poner freno a la creciente ocupación del suelo derivada del crecimiento urbano y de la expansión de la superficie forestal y, servir de impulso a la aprobación del Plan para la implementación de la Agenda 2030 (en ese momento aún no aprobado definitivamente) y, concretamente al cumplimiento del ODS núm. 2 ("Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible").

La Ley persigue la ordenación de la gestión de los espacios agrarios, el establecimiento de mecanismos de planificación adecuados y la concreción del régimen jurídico de los distintos supuestos de intervención pública. Así, se prevén como instrumentos básicos de planificación sectorial agraria, el Plan territorial sectorial agrario de Cataluña –que debe desarrollar las previsiones del Plan territorial general de Cataluña– y los planes territoriales sectoriales agrarios específicos, que podrán completar, concretar y desarrollar el Plan sectorial agrario, refiriéndose a áreas concretas del territorio en las que es necesaria una intervención específica (arts. 5 a 8). Se establece una relación de coherencia entre la planificación urbanística y la planificación territorial sectorial agraria y se dispone un análisis de las afectaciones agrarias que deberá incorporarse a las memorias de aquellos planes territoriales, urbanísticos y proyectos de obras que afecten a los espacios agrarios (art. 9 y 10). La Ley contempla un sistema de

información para la protección de los espacios agrarios que deberá permitir la evaluación, el control y el seguimiento del estado de dichos espacios (arts. 13 a 15). Se refiere también a las infraestructuras en los espacios agrarios, distinguiendo las que son y las que no son de interés general, así como a los caminos rurales respecto a los que se prevé la elaboración de un inventario que posibilitará disponer de un catálogo de los mismos (arts. 16 a 19). Se dedican también algunos preceptos a la actividad agraria periurbana como realidad que debe tenerse en cuenta tanto en el desarrollo de infraestructuras como en la planificación territorial (art. 22). Y, finalmente, la Ley se refiere a los espacios agrarios en desuso creando como instrumento de control un Registro que incluirá las fincas previamente identificadas en el inventario que elaborará la administración en colaboración con la administración local y entidades y organizaciones representativas de intereses agrarios. Las fincas calificadas como parcelas agrícolas en desuso incluidas en el Registro se gestionarán por el departamento competente en materia agraria y de desarrollo rural que deberá crear mecanismos que permitan favorecer la continuidad de la actividad agraria en las parcelas que han dejado de ser explotadas por su titular (arts. 23 a 25).

Por lo que se refiere a las novedades reglamentarias, el Decreto 150/2019, de 3 de julio, atribuye las competencias sancionadoras derivadas de la aplicación de la normativa básica estatal en materia de medio ambiente. A partir de la competencia compartida establecida en el art. 144 del Estatuto de Autonomía y de la atribución de las competencias en materia de calidad ambiental, medio natural y biodiversidad al Departamento de Territorio y Sostenibilidad por el Decreto 1/2018, de 19 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña, el Decreto 150/2019, procede a distribuir entre los distintos órganos del Departamento el ejercicio de la potestad sancionadora. En concreto se atribuyen las competencias sancionadoras derivadas de la Ley 42/2007, del patrimonio natural, de la Ley 31/2003, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos, de la Ley 32/2007, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, de la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera y de la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental.

En el ámbito de la intervención pública dirigida a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de las actividades agrarias -en el marco de las previsiones de la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias- el Decreto 153/2019, de 3 de julio, regula la de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas, y establece medidas dirigidas a reducir y prevenir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario tanto en las zonas definidas como vulnerables

como las definidas como no vulnerables (excepto en aquellos casos en los que éstas se excluyan expresamente). Así mismo, con el Decreto se aprueba el programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias. La norma persigue adoptar medidas adicionales a las establecidas en el anterior Decreto 136/2009 de aprobación del programa que ahora se pretende reforzar y que, según se establecía en el mismo, debía revisarse cada cuatro años.

La norma introduce el concepto de índice de carga ganadera (ICR) que se calculará a partir de los datos de ganado, deyecciones ganaderas y usos del suelo, con el objetivo de aplicar medidas reforzadas donde se produzca una mayor carga (art. 4). También, y a los efectos de la elaboración de los planes de gestión de las deyecciones ganaderas que se exige en el art. 33 del Decreto -y cuya tramitación se integra en los procedimientos previstos en la normativa en materia de prevención y control ambiental de las actividades-, se establecen los criterios para el cálculo de nitrógeno aportado (art. 5) ya que se trata de uno de los contenidos que deben incluirse en dichos planes. En este sentido, la Orden ARP/225/2019, de 16 de diciembre, establece la metodología de cálculo del nitrógeno de las deyecciones ganaderas de ganado porcino.

En materia de caza, y en el marco de la normativa europea, el Decreto 9/2019, de 8 de enero, regula la recogida, el transporte, el acondicionamiento y la comercialización de caza silvestre destinada al consumo humano en Cataluña. Destacan las medidas previstas para el cumplimiento de los requisitos higiénicos y sanitarios en este ámbito, los requisitos establecidos en relación con las personas con formación en materia de sanidad e higiene, así como en relación con los puntos logísticos de recogida de las piezas de caza silvestre. En relación con los mismos se establece la comunicación previa del inicio de actividad al servicio territorial correspondiente del departamento competente en materia de actividades cinegéticas. Se fijan las medidas de adaptación de los requisitos de construcción, diseño y equipamientos en establecimientos de manipulación de carne de caza silvestre de producción limitada. Finalmente, se regula la vigilancia sanitaria de la fauna salvaje estableciéndose que las medidas sanitarias se desarrollaran en el marco de los planes de vigilancia de la fauna salvaje previstos en la normativa de sanidad animal (arts. 20).

En relación con la defensa fitosanitaria, el Decreto 170/2019, de 23 de julio introduce modificaciones al Decreto 61/2015, de 28 de abril, sobre los productores y operadores de medios de defensa fitosanitaria de Cataluña y las agrupaciones de defensa vegetal. Se trata, por una parte, de cambios que se refieren al concepto de piloto aplicador de productos fitosanitarios. Así, la nueva normativa adapta el concepto de piloto aplicador a los nuevos tratamientos aéreos que se pueden realizar con drones y cuyo control no requiere una persona con título o licencia de piloto comercial de avión o

helicóptero. Por otra parte, el nuevo Decreto posibilita que las organizaciones de productores reconocidas por la Administración, aún bajo la forma jurídica de sociedades con ánimo de lucro, puedan ser obtener también el reconocimiento como agrupaciones de defensa vegetal (ADV). Hasta el momento se reconocían sólo como tales las entidades privadas sin ánimo de lucro.

Finalmente, cabe señalar en el ámbito urbanístico la Orden TES/195/2019, de 29 de octubre, sobre normalización de las claves urbanísticas y los requerimientos técnicos de presentación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuyo objetivo es el de mejorar la información recogida en el Mapa urbanístico de Cataluña. Teniendo en cuenta que es el mecanismo que permite a los ciudadanos la consulta telemática de las determinaciones de los planes urbanísticos de un modo integrado, continuado, sintético e integrado, la Orden aprobada facilita los criterios técnicos que permitirán incorporar adecuadamente los datos relativos a las previsiones de los instrumentos de planificación urbanística en el Mapa urbanístico de Cataluña.

3. ORGANIZACIÓN

Si bien no se encuentra en este período ninguna novedad relevante desde el punto de vista organizativo en el ámbito específico de las políticas ambientales, cabe destacar algunos de los acuerdos aprobados por el ejecutivo catalán por la repercusión que deberían tener en el desarrollo de las mismas.

El Plan de Gobierno de la XII legislatura –del que dimos cuenta en el anterior OPAM- establece, en el eje dedicado a la “economía prospera, responsable y sostenible”, que las políticas de ordenación del territorio deberán promover la cohesión social i territorial para favorecer el desarrollo económico y la calidad de vida de las personas. En el marco de este mandato uno de los objetivos que se contemplan es el de fortalecer los entes locales como administraciones más próximas a los ciudadanos, previendo para su consecución, entre otras medidas, la aprobación del Plan interdepartamental para la dinamización territorial precisamente para favorecer el desarrollo económico y la cohesión social del territorio. Uno de los elementos a tener en cuenta en las estrategias de desarrollo económico es, por su carácter multidimensional, la necesaria confluencia de la actuación de diversos actores públicos y privados. En relación con los agentes públicos es fundamental la función de los entes locales como administraciones más cercanas a los ciudadanos, pero también la actuación de los restantes niveles de administración pública que deberán hacer posible la consecución de los

objetivos de desarrollo económico local. Será necesaria, en este marco, tanto una coordinación entre los departamentos de la Generalitat como una coordinación entre estos y los restantes agentes públicos y privados que actúan en este ámbito. Así, en este sentido, como órgano de coordinación interdepartamental, mediante el Acuerdo GOV/64/2019, de 7 de mayo de 2019 se crea la Comisión para la estrategia de dinamización territorial. La Comisión –adscrita al Departamento de Presidencia- se organiza en una comisión plenaria integrada por representantes de los diferentes departamentos implicados, así como por los diferentes delegados territoriales de la Generalitat. A su vez, depende de esta comisión una comisión asesora formada por representantes de las administraciones locales. Una de las funciones de la Comisión será la de remitir anualmente al Gobierno un informe relativo al seguimiento, evaluación y actualización, en su caso, de las estrategias de dinamización territorial. No se hace ninguna mención, no obstante, al Plan interdepartamental que sobre esta materia se prevé en el Plan de Gobierno antes mencionado.

Uno de los aspectos más relevantes en el desarrollo de las políticas públicas actuales –también las que se desarrollan en el ámbito del medio ambiente- para hacer efectiva una adecuada gobernanza es el de la rendición de cuentas que deben asumir responsablemente los poderes públicos. Es destacable en esta línea el Acuerdo de Gobierno de 12 de noviembre de 2019, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Evaluación de Políticas Públicas (CIAVA). El objetivo es el de impulsar y coordinar la evaluación de las políticas del sector público de la Generalitat. Se trata de garantizar que esta evaluación se integre en los procesos de decisión de la Administración. Además de coordinar la planificación de actuaciones de evaluación de todos los departamentos y entidades del sector público, la CIAVA deberá elevar al Gobierno la propuesta del plan plurianual de evaluaciones, realizar su seguimiento y valorar el grado de su ejecución. Además, entre otras funciones, deberá aprobar instrumentos transversales que impulsen las buenas prácticas en la Administración de la Generalitat y emitir recomendaciones relativas a la evaluación de las políticas públicas. Y, entre otras funciones que le pueda encomendar el Gobierno, realizará el seguimiento y velará por el cumplimiento de la normativa y los principios de transparencia en el ámbito de la evaluación de las políticas públicas. La Comisión, adscrita al Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda, está integrada por el secretario de Economía –que la preside-, por los secretarios generales de los distintos departamento, la secretaria de Administración y Función Pública, la interventora general y los directores generales de Presupuestos, de Coordinación Interdepartamental, de Administración Digital, de Transparencia y Datos Abiertos, de la Escuela de Administración Pública y el director del Instituto Catalán de Evaluación y Políticas Públicas.

4. EJECUCIÓN

4.1. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Un año más el desarrollo de las políticas ambientales –como todas las restantes- se ve condicionada por la ausencia de presupuestos. La anomalía se repite año tras año. Como ya señalábamos en el anterior informe, la situación de inestabilidad provoca que, de nuevo, en 2018 el ejecutivo decida no presentar el Proyecto de ley de presupuestos para el ejercicio de 2019. Así, se aprobará el Decreto 273/2018, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2017 mientras no entren en vigor los de 2019. Lo mismo ocurrirá a finales de 2019 en relación con los presupuestos para 2020. El Decreto 272/2019, de 23 de diciembre, establecerá los criterios de aplicación de a prórroga presupuestaria para el 2017, mientras no entren en vigor los del 2020. De modo que la situación conduce a que de un modo reiterado se deba sostener el desarrollo de las políticas públicas, no mediante la ley de presupuestos necesaria, sino a través de un Decreto aprobado por el ejecutivo. Al cierre de este informe, a la situación de inestabilidad política se suman ahora las graves consecuencias de la crisis provocada por el coronavirus. Después de que la Mesa del Parlamento emitiera un informe, en el mes de marzo, en el que rechazó la celebración de plenos telemáticos, no parece claro que se pueda llegar en breve a la aprobación de unos nuevos presupuestos para el año 2020.

También, como en otros períodos, y pese a la escasa actuación ejecutiva, merecen ser destacadas las previsiones para el impulso y el fomento de determinadas actuaciones encaminadas a la consecución de objetivos medioambientales. El Gobierno aprueba, así, por Acuerdo de 26 de noviembre la prórroga del sistema de descuentos a los vehículos de bajas emisiones en las vías de peaje. Se aprueban, además, las bases reguladoras así como las convocatorias de ayudas y subvenciones en diversos ámbitos. La gestión forestal es una de las materias que destacan –como ya se ha señalado en otros informes del Observatorio- en cuanto a las medidas de estímulo previstas. Se convocan, así, ayudas para el fomento de las actuaciones de las agrupaciones de defensa forestal y para la creación de agrupaciones y organizaciones de productores forestales. También se establecen ayudas para la gestión forestal sostenible en fincas de titularidad privada (relativas a la recuperación del potencial forestal, a la mejora de la red vial para la gestión de los bosques, a las actuaciones silvícolas de mejora y generación de ciclos ecosistémicos, a las reforestaciones y a la redacción y revisión de los instrumentos de ordenación forestal) y para fincas de titularidad pública (dirigidas a la redacción y revisión de los instrumentos de ordenación forestal, a la red viaria para la gestión de los bosques, a las actuaciones silvícolas de mejora y generación de ciclos ecosistémicos, a la prevención de incendios forestales y la restauración del

potencial forestal, así como a las inversiones para la transformación y comercialización de los recursos forestales).

Como ya viene siendo habitual, otro de los sectores prioritarios en la aplicación de instrumentos económicos de estímulo, junto a la gestión forestal, es el de los residuos. Así, se aprueban las bases reguladoras y las convocatorias de subvenciones para la retirada, en origen, de residuos de materiales de aislamiento y de la construcción que contengan amianto, ubicados en el ámbito territorial de Cataluña y también para la utilización de árido reciclado de los residuos de la construcción con marcado CE en obras promovidas por los entes locales y empresas públicas municipales. Se convocan subvenciones destinadas a las administraciones públicas para la investigación y recuperación de suelos de su propiedad que se ven afectados por indicios de contaminaciones puntuales o por vertidos de residuos industriales por causante desconocido. También en el ámbito de los residuos industriales, se aprueban las bases reguladoras y las convocatorias de subvenciones para la ejecución de proyectos de prevención, preparación para la reutilización y reciclaje de los mismos. Se convocan subvenciones para la clausura de puntos de vertido incontrolado de residuos de la construcción. Y, en relación con la gestión de los residuos municipales, se convocan subvenciones destinadas a la implantación de puntos limpios para su tratamiento, a proyectos de fomento de su recogida selectiva y a proyectos de prevención y preparación para la reutilización de los mismos.

Con un carácter más general, destacan, la previsión de subvenciones a entes locales de Cataluña para el desarrollo de actuaciones de mitigación y de adaptación al cambio climático para los años 2019 y 2020, y de subvenciones destinadas a personas físicas, relativas al programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible. Se da continuidad al impulso de la economía circular convocando, también en este período, subvenciones para proyectos en este ámbito. Se convocan también las ayudas establecidas por el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca a la transferencia de conocimientos entre investigadores y pescadores y la innovación en el sector de la acuicultura y ayudas destinadas a la incentivación de la investigación en materia de producción agroalimentaria ecológica. Finalmente, y en relación con la aplicación y la renovación del sistema previsto en el Reglamento EMAS, se establecen, como en otras anualidades, las subvenciones para la implantación de los sistemas voluntarios de gestión ambiental.

4.2. INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS: PLANES, PROGRAMAS, AGENDAS Y PACTOS NACIONALES

Además de la declaración de emergencia climática acordada formalmente por el Gobierno de la Generalitat por Acuerdo de mayo de 2019 - a la que nos hemos referido detalladamente al dar cuenta del Decreto ley

16/2019, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables-, deben ponerse de relieve algunas actuaciones estratégicas y de planificación que se han concretado en este período con contenidos y alcances diversos.

En el OPAM 2019 nos referimos a la aprobación de la primera Estrategia Marítima de Cataluña 2030 que suponía cumplir con una de las previsiones del Plan de Gobierno para la legislatura actual con el objetivo de establecer las bases para una política marítima propia. La Estrategia se sitúa en el marco del desarrollo sostenible de la economía azul impulsada por la UE y del Objetivo 14 de la Agenda 2030 (“conservar y utilizar los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”). El Acuerdo de Gobierno de 29 de enero aprueba el documento de planificación que debe hacer posible la aplicación concreta de la reciente Estrategia. Así, el Programa de la Estrategia Marítima de Cataluña se refiere al período 2018 al 2021 de modo que cubre el período del primer Plan multianual (18-21). Entre sus acciones estratégicas incluye el reconocimiento de la mujer en el ámbito marítimo, la mejora de la competitividad del sector pesquero, el estudio y evaluación del potencial de desarrollo de la biotecnología marina como sector emergente en el ámbito de la economía azul, la divulgación del patrimonio cultural en relación con las actividades marítimas y la promoción de la educación sobre el medio marino.

El cumplimiento de los 17 ODS previstos en la Agenda 2030 -aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas como Plan de Acción en 2015- requiere una acción conjunta de todos los niveles de la Administración y también de los actores privados, cuya colaboración es imprescindible. Se trata de una responsabilidad que debe ser compartida efectivamente a escala global, nacional, regional y local. A su vez, necesita dotarse de instrumentos concretos que permitan el desarrollo de actuaciones para una consecución eficaz del conjunto de esos ambiciosos y complejos Objetivos. En el caso de Cataluña, finalmente, el Acuerdo de Gobierno de 25 de septiembre de 2019 supone la aprobación del Plan nacional para la implementación de la Agenda 2030. Ya dimos cuenta en ediciones anteriores (2018 i 2019) del inicio de los trabajos del Plan que, por unos motivos y por otros, se han demorado más de lo deseable.

En 2017 se acuerda emprender su elaboración creándose la Comisión interdepartamental, a la que corresponde el impulso político y la coordinación del proceso de elaboración, y una Comisión técnica que será la encargada de la elaboración del Plan. Ambas comisiones tendrán el apoyo del Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña cuyo informe “La Agenda 2030: transformar Catalunya, mejorar el mundo”, en 2016, identifica ya los retos a los que debe hacerse frente para la efectiva aplicación de los ODS. El contexto político –y la aplicación del art. 155 CE- provocan la interrupción de los trabajos que se reactivan en septiembre de 2018, contando a finales de ese año

con un borrador del Plan. Finalmente, en el mes de abril de 2019 se impulsa la aprobación definitiva del texto que tendrá lugar en el mes de septiembre.

El Plan para la implementación de la Agenda 2030 en Cataluña se configura –no podía ser de otro modo- como un documento de carácter transversal en el que, por tanto, es imprescindible la adecuada coordinación entre los distintos departamentos de la Administración de la Generalitat. Su detallado y exhaustivo contenido se concreta en 696 compromisos a los que se vinculan distintas metas. Se configura como un instrumento programático que debe permitir garantizar la coherencia en el desarrollo de las políticas públicas de modo que se establezca una verdadera interrelación entre la Agenda 2030, el Plan de Gobierno, los planes departamentales, la normativa y la planificación, así como también con la Agenda Urbana, en proceso de elaboración. En este sentido, se prevé una suerte de “evaluación de impacto sobre los ODS” de modo que las propuestas normativas –incluidas en el Plan normativo de la Administración de la Generalitat- deberán incluir una justificación de su impacto sobre los ODS y su vinculación con los compromisos del Plan nacional, y, en la misma línea, también las memorias que acompañen las propuestas de nuevas estrategias, planes y programas, deberán incluir una descripción sobre su contribución a los ODS. El Plan se configura como un instrumento de actuación dinámico de modo que se prevé su actualización anualmente. Se establece un sistema de rendición de cuentas sobre el grado de cumplimiento de los ODS ante el Parlamento y un mecanismo de seguimiento y evaluación que, siguiendo las determinaciones de la Agenda 2030, se vincula a un sistema de indicadores –integrados en el sistema estadístico oficial- que toman como referencia los indicadores publicados por Eurostat. A partir de los compromisos asumidos en el Plan se impulsa una “alianza de actores públicos y privados” para elaborar un próximo Acuerdo nacional para la Agenda 2030 en el que se deberá concretar la colaboración de todos los agentes implicados en la consecución efectiva de los Objetivos.

En el marco de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) debemos mencionar además, por una parte, la Estrategia mediterránea de Cataluña (Acuerdo de Gobierno de 25 de septiembre), que pretende reforzar las relaciones e intercambios entre los distintos actores de las dos riberas, incluyendo entre sus objetivos el desarrollo en el Mediterráneo de los ODS a partir de un plan de acción que se prevé para el período 2019-2022. Y, por otra parte, el Libro Blanco del Plan Europa (Acuerdo de Gobierno de 12 de noviembre), que pretende establecer la visión de Cataluña sobre la Unión Europea. El Libro se fundamenta en cinco ejes, siendo uno de ellos la necesaria promoción de los ODS en el marco de las políticas y las acciones europeas de acuerdo con las previsiones del Plan Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en Cataluña.

En materia de calidad de aguas, el Gobierno aprueba (Acuerdo de 4 de junio de 2019) el Plan de seguimiento y control de las cuencas internas catalanas para el período 2019-2024. Este es el tercer plan de seguimiento que se aprueba de acuerdo con la previsión de la Directiva marco del agua de que cada seis años se lleve a cabo la revisión de los puntos de control que permiten realizar el seguimiento de las masas de agua. Se trata de un instrumento complementario e imprescindible para la planificación hidrológica y la correcta gestión de las masas de agua. El objetivo es el de calibrar su evolución e identificar las actuaciones y las medidas necesarias para mejorar su estado. El Plan permite elaborar una diagnosis del estado de las masas de agua con el fin de revisar posteriormente el Programa de medidas para la correcta gestión de las aguas y cumplir con los objetivos de la planificación. Facilita además el análisis de la eficiencia de las medidas aplicadas a partir del análisis y evolución del estado de las masas de agua. El Plan aprobado prevé más de 2.400 puntos de control en ríos, aguas subterráneas, embalses, estanques, zonas húmedas y aguas costeras, en los que se incrementan las frecuencias de muestreo respecto al plan anterior. Como novedad, se incluye una nueva red de control para analizar el impacto del cambio climático en los ríos de las cuencas internas y, de modo especial, su posible efecto sobre las reservas naturales fluviales.

Por lo que respecta al ámbito de la movilidad, el Gobierno impulsa por Acuerdo de 9 de julio de 2019, la elaboración de un Pacto nacional para la movilidad segura y sostenible, cuya propuesta deberá presentarse en el período máximo de nueve meses desde la adopción del Acuerdo. La elaboración del documento, en el que deberán participar todos los agentes implicados en el ámbito de la seguridad viaria, corresponderá a los departamentos de Interior y de Territorio y Sostenibilidad. Sus objetivos son, entre otros, facilitar la convivencia y la seguridad entre los usuarios de los distintos modelos de transporte, impulsar los modos de transporte no motorizados, la movilidad activa y la promoción del transporte público. En su elaboración se tendrán en cuenta el desarrollo y la implantación de las nuevas tecnologías aplicadas a la industria de la automoción, a las infraestructuras viarias y a los sistemas de información y gestión del tráfico.

Finalmente, por sus implicaciones en la toma de decisiones y en la aplicación de políticas en el ámbito del medio ambiente, debemos hacer una mención al informe final de evaluación del Plan de Gobierno Abierto 2017-2018, aprobado por Acuerdo del Gobierno de 5 de marzo de 2019. El Plan se sitúa en el marco de las previsiones del Plan de Gobierno para la actual legislatura y de las exigencias de la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dando continuidad al anterior Plan 2015-2017. Entre las actuaciones que se detallan podemos señalar, la integración en el Portal de Gobierno Abierto de los portales de transparencia, datos abiertos y participación ciudadana, la publicación de las reuniones mantenidas por las

autoridades y cargos públicos con los grupos de interés, la publicación del importe contratado anualmente para cada adjudicatario, la elaboración de una guía de transparencia para las entidades del sector público, así como el desarrollo de procesos participativos para la elaboración de planes y normativa, y para el diseño y mejora de políticas públicas.

5. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Relacionamos, a continuación, y de acuerdo con el Decreto 1/2018, de 19 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña, los responsables de los Departamentos de la Generalitat de Cataluña que tienen atribuidas competencias en el ámbito de las políticas ambientales: El Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Con el mismo criterio que en anteriores informes, incluimos también la referencia al Departamento de Empresa y Conocimiento por sus competencias en el ámbito de la energía.

5.1. TITULARES DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DE LOS DEPARTAMENTOS

- Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente, de acuerdo con el Decreto 1/2018 y atendiendo a los cambios establecidos por el Decreto 29/2018, de 7 de junio, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad en relación con el anterior Decreto 277/2016, de 2 de agosto de reestructuración del Departamento.

Titular del Departamento de Territorio y Sostenibilidad: Damià Calvet Valera

Secretaría General de Territorio y Sostenibilidad: Ferran Falcó Isern.

Secretaría de Infraestructuras y Movilidad: Isidre Gavín Valls

Secretaría de Medio Ambiente y Sostenibilidad: Marta Subirà Roca.

Secretaría de la Agenda Urbana y Territorio (de acuerdo con lo establecido por Decreto 2/2020, de 8 de enero, de modificación de la estructura del Departamento de Territorio y Sostenibilidad), antes *Secretaria de Hàbitat Urbano y Territorio*: Agustí Serra Monté.

Dirección General de Urbanismo: Elisabet Cirici Amell.

Dirección General de Políticas de Montaña y del Litoral: Albert Alins Abad.

Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático: Mercè Rius Serra.

Dirección General de Políticas ambientales y Medio Natural: Ferran Miralles Sabadell.

- Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias que pueden tener una mayor incidencia ambiental.

Titular del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: Teresa Jordà Roura.

Secretaría General de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: David Mascort Subiranas.

Dirección General de Agricultura y Ganadería: Elisenda Guillaumes Cullell

Dirección General de Desarrollo Rural: Oriol Anson Fradera.

Dirección General de Pesca y Asuntos Marítimos: Sergi Tudela Casanovas.

Dirección General de Ecosistemas Forestales y Gestión del Medio: Montserrat Barniol Carcasona.

Dirección General de Agentes Rurales: Marc Costa Trachsel.

- Departamento de Empresa y Conocimiento. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con las políticas ambientales, atendiendo a lo establecido en el Decreto 1/2018, de 19 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

Titular del Departamento de Empresa y Conocimiento: Maria Angels Chacón Feixas.

Secretaría de Empresa y Competitividad: Joaquim Ferrer Tamayo.

Dirección general de Energía, Seguridad Industrial y Seguridad Minera:
Pere Palacín Farré.

5.2 Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos.

Se incluyen aquellos titulares de entidades con una relación más directa con las políticas ambientales.

- Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

Agencia Catalana del Agua: Jordi Agustí Vergés y Lluís Ridao Martín (desde abril de 2019).

Agencia de Residuos de Cataluña: Josep M. Tost Borràs.

Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat (ATL): Josep Andreu Clariana Selva.

Servicio Meteorológico de Cataluña: Eliseu Vilaclara Ribas.

- Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación.

Forestal Catalana S.A: Gabriel Esquius Fuentes (Consejero delegado).

Centro de la Propiedad Forestal: Teresa Jordà Roura (presidenta, titular Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación). Juan Luís Abián Perruca (director gerente).

- Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Empresa y Coneixement.

Instituto Catalán de Energía: Manel Torrent Aixà (director).

- *Observatorio del Paisaje:* Damià Calvet (presidente, titular Departamento de Territorio y Sostenibilidad). Pere Sala Martí (director).

- *Consejo Asesor para el desarrollo sostenible de Cataluña (adscrito al Departamento de la Presidencia):* Ferran Rodés Vilà (presidente) y Ramón Roca Enrich (presidente desde agosto de 2019). Arnau Queralt Bassa (director).

6. APÉNDICE LEGISLATIVO

- Ley 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios.
- Decreto ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables.
- Ley 9/2019, del 23 de diciembre, de modificación de la Ley 16/2017, del cambio climático, en relación con el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica.
- Decreto 9/2019, de 8 de enero, relativo a la recogida, el transporte, el acondicionamiento y la comercialización de caza silvestre destinada al consumo.
- Decreto 150/2019, de 3 de julio, de atribución de competencias sancionadoras derivadas de la aplicación de la normativa básica estatal en materia de medio ambiente.
- Decreto 153/2019, de 3 de julio, de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación del programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias.
- Decreto 170/2019, de 23 de julio, por el que se modifica el Decreto 61/2015, de 28 de abril, sobre los productores y operadores de medios de defensa fitosanitaria de Cataluña y las agrupaciones de defensa vegetal.
- Orden TES/195/2019, de 29 de octubre, sobre normalización de las claves urbanísticas y los requerimientos técnicos de presentación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.
- Orden ARP/225/2019, de 16 de diciembre, por la que se establece una metodología de cálculo del nitrógeno de las deyecciones ganaderas de ganado porcino.

7. BIBLIOGRAFÍA

GIL CASIÓN, María Inés. Derecho y políticas ambientales en Cataluña (segundo semestre 2018). *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)*, vol. 9, n. 2, 2018, pp. 1-34.

- Derecho y políticas ambientales en Cataluña (primer semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)*, vol. 10, n. 1, 2019, pp. 1-18.

MULÀ ARRIBAS, A. Análisis jurídico, antecedentes y consecuencias de la Sentencia 177/2016, del Tribunal Constitucional, sobre prohibición de las corridas de toros en Cataluña. *Revista de derecho UNED (RDUNED)*, n. 22, 2018, pp. 407-436.

RODRÍGUEZ BEAS, Marina. La incidencia del acuerdo de París en las políticas públicas catalanas frente al cambio climático: la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)*, vol. 9, n. 2, 2018.

RUIZ SALGADO, A; DORESTE HERNÁNDEZ, J. De la importancia de la participación pública en la planificación de los recursos naturales: el caso del plan general de política forestal de Cataluña (comentario a la sentencia del tribunal superior de justicia de Cataluña de 20 de julio de 2017). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 96, 2019 pp. 31-43. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_12_Recopilatorio_96_AJA_Diciembre.pdf#page=33 (Fecha de último acceso 16-07-2020).

VARGA PASTOR, Aitana de la. Estudio de la ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático, y análisis comparativo con otras iniciativas legislativas subestatales. *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)*, vol. 9, n. 2, 2018.

- Jurisprudencia ambiental en Cataluña (primer semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)*, vol. 10, n. 1, 2019.

Comunitat Valenciana: sostenibilidad territorial, transición energética y economía circular

JUAN ROSA MORENO

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 2.1. La sostenibilidad de las actuaciones territoriales singulares. 2.2. La minimización de impactos en suelo no urbanizable. 2.3. Jurisprudencia sobre sostenibilidad territorial. 3. MEDIDAS DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA. 4. LA REVISIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS: HACIA LA ECONOMÍA CIRCULAR. 5. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: En el año 2019, a pesar de ser un año electoral se han producido notables reformas normativas ambientales. A través de dos modificaciones de la legislación territorial se ha suprimido un instrumento que ha ocasionado muchos conflictos, y se han configurado dos técnicas de sostenibilidad: una nueva forma de actuación territorial sostenible y unos nuevos mecanismos, colectivos e individuales, de eliminación de impactos ambientales y territoriales negativos. Pero, sin duda, la transición energética y la economía circular representan dos aspectos importantes de estas reformas normativas. En efecto, por un lado, se han eliminado importantes trabas administrativas para el establecimiento de instalaciones de energías renovables y, por otro lado, la revisión de la planificación de residuos ha supuesto un nuevo y acertado impulso de su gestión, con una regulación más acorde con los requerimientos europeos, basada en un necesario enfoque circular de la economía.

ABSTRACT: In 2019, despite being an election year there have been notable environmental regulatory reforms. Through two modifications of the territorial legislation, an instrument that has caused many conflicts has been removed, and two sustainability techniques have been configured: a new form of sustainable territorial action and several new mechanisms, collective and individual, to eliminate negative environmental and territorial impacts. But, without a doubt, the energy transition and the circular economy are two important aspects of these regulatory reforms. In fact, on the one hand, important administrative obstacles to the establishment of renewable energy facilities have been eliminated and, on the other hand, the review of waste planning has meant a new and successful approach to its management, with a regulation more in line with European requirements, based on a necessary circular approach to the economy.

PALABRAS CLAVE: Sostenibilidad territorial. Transición energética. Economía circular.

KEYWORDS: Territorial sustainability. Energy transition. Circular economy.

1. VALORACIÓN GENERAL

Durante el 2019, la política ambiental de la Generalitat Valenciana se ha plasmado, en el ámbito normativo, en dos aspectos esenciales. Por un lado, en la modificación de su marco legal territorial y, por otro, en la revisión del Plan Integral de Residuos. Modificaciones que han implicado un importante avance en postulados sostenibles.

La modificación de nuestro marco legal sobre ordenación del territorio era ya esperada, tanto por exigencias de sostenibilidad (que son las que aquí interesan), como respecto de su adecuación a los paradigmas de la nueva ordenación del territorio, del nuevo urbanismo que ha nacido tras la crisis económica. El intento no es malo, aunque la reforma no parece que haya alcanzado el nivel requerido. En su aplicación se irán verificando sus aciertos y errores (algunos de los cuales se tuvieron que subsanar rápidamente en la ley de acompañamiento a los presupuestos).

Por su parte, la modificación del Plan Integral de Residuos, máximo instrumento de planificación en este ámbito, y fundamento de las planificaciones zonales y de la gestión, ha culminado en este año su proceso de revisión, dando lugar a un documento normativo en el que se realiza un cambio

importante de rumbo en la política de gestión de residuos. En este sentido, por primera vez se han introducido nuevos modelos de gestión, y se han contemplado de manera mucho más adecuada flujos de residuos de especial relevancia, como los biorresiduos. Aunque mejorable, este nuevo plan supone un primer acercamiento a la economía circular en la gestión de los residuos. Solo cabe esperar que su aplicación sea efectiva.

Pero, existe un tercer e importante eslabón que también ha sido objeto de atención durante el 2019. Me refiero a los primeros pasos que se han empezado a dar hacia la ineludible transición energética que nos debería conducir, o ese es el objetivo, a una economía descarbonizada. Algunos de estos pasos ya se han materializado en la adopción de estrategias, o formalizado en reformas normativas puntuales, a través de la modificación legal de la ordenación territorial, eliminando rigurosas exigencias de controles previos. Otros están todavía en el camino, como la elaboración de la correspondiente ley de cabecera, al hilo de los proyectos normativos y borradores de planificación que, como exigencias del nuevo marco normativo europeo, se encuentran en trámite de aprobación en el Estado.

Por último, desde la perspectiva de las inversiones en ámbitos de protección ambiental, la política valenciana ha sido claramente continuista. Si nos fijamos en los programas presupuestarios de índole ambiental, el mayor esfuerzo económico, además de en materia de infraestructuras hidráulicas, sigue estando en el medio natural, esencialmente en actuaciones de restauración de hábitats y forestales (incluida la prevención de incendios), ámbitos en los que se ha producido un notable incremento de las dotaciones económicas. Sin embargo, el otro lado de la moneda lo siguen representando las dotaciones en materia de cambio climático y calidad ambiental que no sufrieron variaciones significativas y, por tato, siguen sin tener el necesario respaldo económico.

2. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En el año 2019 se ha producido una doble modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la *Comunitat Valenciana* (LOTUP); la primera, afectando a una gran cantidad de sus preceptos, a través de la Ley 1/2019, de 5 de febrero; la segunda, modificando la reforma anterior, mediante la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (ley de acompañamiento a los presupuestos de 2020). Pues bien, entre las modificaciones realizadas, y en lo que se refiere a aspectos ambientales significativos, caben destacar esencialmente tres cuestiones: la integración de la sostenibilidad en los proyectos territoriales singulares, los sistemas de

minimización de impactos en suelo no urbanizable y las medidas territoriales de impulso a la transición energética (que trataré en epígrafe independiente). Además, la jurisprudencia ambiental que se ha producido durante el 2019, y que considero más relevante, también versa sobre cuestiones de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio, por lo que haré referencia a la misma en este mismo bloque temático.

2.1. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ACTUACIONES TERRITORIALES SINGULARES

Uno de los objetivos de la reforma de 2019 ha sido reforzar el control público y la sostenibilidad de los procesos de empleo del territorio. Para ello, se han suprimido las hasta ahora vigentes Actuaciones Territoriales Estratégicas (actuaciones que dieron lugar a una alta conflictividad, ambiental y social) y se han regulado los denominados Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible (PIES), en los que la acreditación de la sostenibilidad territorial y ambiental prima sobre otros elementos, la participación de las instituciones públicas es más intensa que en la figura anterior, y donde el carácter excepcional de esta figura se traduce en requisitos de gestión y de utilización adecuada de los instrumentos urbanísticos. Aunque, al igual que las antiguas actuaciones territoriales estratégicas, siguen siendo instrumentos al margen de la política territorial ordenada, escalonada y jerárquica que define la Estrategia Territorial de la *Comunitat Valenciana* y, en su caso, los planes de acción.

En efecto, desde su configuración en el año 2011, las actuaciones territoriales estratégicas han sido objeto de conflictos, incluso de movilizaciones sociales de reproche que, a la postre, o bien consiguieron paralizarlas, o bien, aun aprobándose, no se han ejecutado. Precisamente, el último de los conflictos, en sede judicial, se ha resuelto ya publicada la modificación de la LOTUP en la que, definitivamente, se han suprimido. Me refiero a la STSJ de la *Comunitat Valenciana* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 543/2019 de 25 octubre, en la que se estima parcialmente el recurso interpuesto contra la Resolución de 10 de octubre de 2016, de la *Conselleria* de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se resuelve la denegación de la propuesta del Plan de la Actuación Territorial Estratégica Puerto Mediterráneo, en el municipio de Paterna. Sentencia a la que luego me referiré.

Por ello, la Ley 1/2019, de reforma de la LOTUP, ha reformulado estas actuaciones estratégicas, a través de los ya citados PIES. Estos nuevos instrumentos tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales de interés general y estratégico, de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el *Consell*. Sus elementos de definición son los siguientes:

- Pueden ser de iniciativa pública, privada o mixta y localizarse en terrenos situados en uno o varios términos municipales, cualquiera que sea su zonificación, clasificación, estado de urbanización o uso previsto por el planeamiento urbanístico y territorial anterior a su aprobación.
- El ámbito del proyecto de inversión estratégica sostenible constituirá una única zona de ordenación urbanística (una única parcela urbanística, con carácter general), con un uso predominante que justifique, precisamente, la actuación.
- Debe realizarse un estudio de alternativas tanto del documento de ordenación como del proyecto a ejecutar, así como justificarse la dificultad de llevar a cabo su desarrollo urbanístico mediante la aplicación de los instrumentos de ordenación ordinarios.

Los requisitos de los PIES son los siguientes:

- a) Congruencia con la Estrategia territorial de la *Comunitat Valenciana*: deben contribuir a la consecución de sus objetivos y directrices.
- b) Interés general: deben producir un impacto supramunicipal favorable y permanente desde el punto de vista económico, social y ambiental, especialmente en la creación de empleo.
- c) Integración territorial: han de ser compatibles con la infraestructura verde, integrarse en la morfología del territorio y el paisaje y conectar adecuadamente con las redes de movilidad sostenible.
- d) Localización selectiva: estas actuaciones se deben ubicar aprovechando singularidades del territorio que impliquen ventajas comparativas de localización, sea por accesibilidad, entorno ambiental o paisajístico o por la presencia y posición de equipamientos o infraestructuras de calidad.
- e) Efectividad: deben ejecutarse de forma inmediata, sin perjuicio de las fases espaciales o temporales que se prevean en su desarrollo.
- f) Relevancia: Solo pueden acoger usos y actividades que contribuyan a la equidad, excelencia y cualificación del territorio con proyección o ámbito de influencia de escala internacional, nacional o, cuanto menos, regional cuando se sitúen en el ámbito rural.

- g) Justificación territorial y ambiental: Se ha de motivar suficientemente que la ubicación territorial puede absorber el impacto asociado a la actividad, de acuerdo con la evaluación ambiental estratégica.

De acuerdo con estos requisitos, los proyectos empresariales que implanten estos usos y actividades se adecuarán a las siguientes categorías:

1.º Actuaciones que contribuyan a mejorar la competitividad territorial, la reconversión de sectores económicos, el desarrollo y la innovación tecnológica, la cooperación entre agentes económicos, la atracción de talentos, la internacionalización de empresas y, en general, la creación de empleo estable y de calidad, equilibrado entre hombres y mujeres.

Las actuaciones y usos únicamente serán de carácter terciario, industrial o logístico. No se permitirán los usos residenciales, comerciales o de ocio, excepto en aquellos porcentajes complementarios y, en todo caso, minoritarios que den servicio al uso principal.

2.º Actuaciones significativas de mejora del sistema rural, de acuerdo con la Estrategia territorial de la *Comunitat Valenciana*, y que favorezcan el empleo estable en el mismo, especialmente de las mujeres, basadas en el aprovechamiento de sus recursos endógenos o en la atracción de actividades innovadoras compatibles con el medio en el que se ubique. Se excluyen de esta consideración los usos de carácter residencial.

Por último, en cuanto a su específico procedimiento, consta de tres fases: a) La fase de la declaración del proyecto como inversión estratégica sostenible acordada por el *Consell*. b) La fase de la aprobación del plan y proyecto en que se concreta la actuación por la *conselleria* competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. c) La aprobación de los instrumentos de gestión, seguimiento y control de la ejecución de la actuación por el órgano de la administración que, en cada caso, designe el *Consell*.

En este punto debe subrayarse que, con la reforma, se ha integrado mejor el procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica, eliminando algunas e importantes distorsiones que la regulación anterior tenía respecto de las derogadas actuaciones territoriales estratégicas.

Descritas estas nuevas actuaciones territoriales, la incógnita es si se logrará o no poner alguna en marcha, cumpliendo, claro está, todas las exigencias legales y todos los condicionantes de sostenibilidad.

2.2. LA MINIMIZACIÓN DE IMPACTOS EN SUELO NO URBANIZABLE

Uno de los objetivos de la reforma realizada por la Ley 1/2019 ha sido ofrecer una solución satisfactoria a una tozuda realidad levantina, esto es, la gran cantidad de situaciones existentes en el suelo no urbanizable que producen, incluso notoriamente, claros efectos perjudiciales, claros impactos ambientales y territoriales. Con esta finalidad, se ha configurado un régimen de minimización de impactos que integra, en realidad, varios sistemas de regularización ambiental y territorial de actividades y asentamientos. Es cierto, no obstante, que ya la LOTUP de 2014 había regulado los planes de minimización, pero de forma tan ínfima que era fácil vaticinar su fracaso, como así ha sido, con una absoluta inaplicación. Aprendiendo del error, la reforma de 2019 realiza una pormenorizada regulación, intentando el siempre delicado equilibrio entre las situaciones consolidadas y la protección del territorio y de sus elementos, con la finalidad de reducir los impactos que se producen en el medio rural a través de planes o de actuaciones singulares.

En efecto, la redacción dada por la Ley 1/2019 al artículo 197.5 de la LOTUP ya refleja este sistema de minimización y regularización, al señalar que "todas las edificaciones y actividades implantadas a la entrada en vigor de esta ley cuyo uso se regularice a través de los sistemas de minimización de impacto del artículo 210 y siguientes, a través de la disposición transitoria de regularización de actividades industriales en suelo no urbanizable o de cualquier otro cauce que la legislación pueda prever a estos efectos, deberán disminuir el riesgo de incendios forestales cumpliendo las reglas del anexo de esta ley únicamente en la medida en que lo exija el plan municipal de prevención de incendios sin impedir la viabilidad del proceso de legalización". La ley es consciente de que, por mucho que se pretenda, en ocasiones solo es posible minimizar los efectos ambientales y territoriales perjudiciales, pero no hacerlos desaparecer de manera absoluta. Aunque, situar el proceso de legalización por encima de la protección puede ser criticado razonablemente.

Pues bien, son tres los regímenes o sistemas que se establecen:

- Plan de minimización de impactos ambientales y territoriales.
- Declaración de situación individualizada de minimización de impactos.
- Regularización de actividades industriales.

Lo que persigue la ley es dar solución a situaciones existentes que fácticamente se han ido consolidando, al margen de los procedimientos

ordinarios de ordenación, y que producen claros efectos perjudiciales tanto ambientales como territoriales.

Por ello, con el fin de legalizar la obra y el uso residencial de edificaciones acabadas antes de la entrada en vigor de la LOTUP (20/08/2014), se establecen dos sistemas posibles, y ello con independencia de la situación jurídico-administrativa en la que se encuentren las viviendas: una solución colectiva, es decir, el plan de minimización de impactos (plan especial para la ordenación pormenorizada, 3 viviendas por hectárea como regla general), y la declaración individualizada (sistema incorporado en la reforma de 2019) en el caso en el que una vivienda no pueda acogerse a la solución colectiva (por ejemplo, por su situación de lejanía).

Ya sea de manera colectiva o individual, la LOTUP establece una regulación singular para los asentamientos residenciales en el suelo no urbanizable sobre los que no se pueden aplicar medidas de restauración de la legalidad urbanística, o bien han quedado en situación de fuera de ordenación. La ley propone la reducción de los impactos que producen en el medio rural a través de un plan especial y un posterior programa de actuación, o bien de manera individual a través de una declaración realizada por el ayuntamiento. El inicio de estos procedimientos conlleva la suspensión de los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanísticas, de la ejecución de resoluciones contra la vivienda y de los plazos de acciones y de procedimientos en tramitación, así como de los procedimientos sancionadores y sanciones. Estos núcleos de viviendas conservarán el carácter rural, y las obras a realizar, que serán sufragadas por los propietarios, deberán ser las mínimas imprescindibles para eliminar dichos impactos. Una vez construidas las infraestructuras necesarias, las viviendas podrán ser legalizadas mediante la solicitud de la preceptiva licencia de legalización.

Por último, en cuanto a los usos industriales se establece un procedimiento específico para la obtención de la correspondiente declaración de interés comunitario de regularización (con plazo para su solicitud hasta el 31 de diciembre de 2021), con carácter previo a la obtención de la correspondiente autorización ambiental. Declaración de interés comunitario de regularización que se podrá obtener siempre que se respeten los condicionantes ambientales y exigencias territoriales que se establezcan.

Por tanto, con la nueva configuración de estas técnicas de regularización, la reforma legal de 2019 pretende adecuar estos sistemas a la realidad, subsanando la anterior e inaplicable regulación, facilitado con ello su efectiva aplicación.

2.3. JURISPRUDENCIA SOBRE SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL

Como jurisprudencia ambiental relevante en la *Comunitat Valenciana* durante el año 2019 tengo que destacar, precisamente, tres sentencias que inciden sobre la sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio, y que conectan directamente con las modificaciones legales ya comentadas. Dividiré esta exposición en dos partes que abordo a continuación.

A) En primer lugar, la ya citada STSJ de la *Comunitat Valenciana* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 543/2019, de 25 octubre (Roj: STSJ CV 5112/2019), resuelve el conflicto planteado contra la denegación del Plan de la Actuación Territorial Estratégica Puerto Mediterráneo, en el municipio de Paterna, estimándolo parcialmente. Como se ha apuntado, las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATEs) han tenido una historia negra desde varios puntos de vista, tanto desde el social como desde su vertiente ambiental. Pues bien, en este supuesto, el conflicto llegó a sede judicial. Se trata de un litigio que fue planteado por el promotor de la ATE frente a la Administración autonómica que denegó su aprobación, así como frente al Ayuntamiento de Paterna (que actuó como codemandado).

Como necesaria explicación para situarnos debidamente, debe subrayarse que en estos procedimientos territoriales existe como primera fase, tal y como ya se ha expuesto, la exigencia de una declaración del *Consell*, lo que en este supuesto se produjo mediante Acuerdo de 25 de enero de 2013, del *Consell*, de declaración como actuación territorial estratégica del proyecto Puerto Mediterráneo, en el municipio de Paterna (publicado en el DOGV del 7 de febrero), y en el que se manifiesta expresamente que este proyecto:

“..... plantea una actuación multifuncional que incluye diversos usos comerciales, hoteleros y de ocio de ámbito de influencia regional y de fuerte impacto en cuanto a generación de rentas y empleo para el conjunto del territorio. Esta actuación se localiza en uno de los ejes estratégicos del área metropolitana de Valencia, como es el corredor de la CV-35, aprovechando sus componentes de excelencia territorial para producir efectos positivos a gran escala desde el punto de vista económico, social y ambiental”.

Es importante esta fase previa, por cuanto que en ella se adoptan decisiones que en el posterior desarrollo de la aprobación del correspondiente plan o proyecto de la actuación ya no pueden ser cuestionadas, como la propia localización del proyecto o la viabilidad económica del mismo, aspectos vinculados a la decisión del *Consell*. Esta decisión del *Consell* se encuentra fundada en el informe de sostenibilidad que previamente ha emitido la *conselleria*, órgano que, posteriormente, en este caso denegó la aprobación de la ATE Puerto Mediterráneo, precisamente, cuestionando el emplazamiento. Acto que es objeto del recurso contencioso-administrativo que da lugar a la tratada sentencia.

La motivación de la denegación de la aprobación de la actuación se realizó en virtud de la desfavorable evaluación ambiental realizada por los órganos ambientales de la administración autonómica. En efecto, tras la información pública y la emisión de los informes, la versión preliminar del plan que desarrollaba la actuación fue sometido a evaluación ambiental, en la memoria emitida se acredita los significativos impactos negativos de la actuación que, con un importante incremento del uso residencial y reclasificación de suelo, conllevaba notables consecuencias territoriales y ambientales. No obstante, también se habían emitidos informes favorables a la actuación, como el de la Confederación Hidrográfica del Júcar en cuanto a la disponibilidad de recursos hídricos. En síntesis, esta era la situación sobre la que el Tribunal se pronunció.

Pues bien, el Tribunal centra su atención en los motivos de impugnación sobre la memoria ambiental y el informe negativo del órgano ambiental, para verificar si, en base y con justificación en ellos, es lícita la denegación de la ATE. De esta forma, en primer lugar y sobre los aspectos previamente decididos, afirma que "el acto del *Consell* es determinante y también lo es, de manera necesaria, el informe emitido por la propia *conselleria* (informe de sostenibilidad), que determina la viabilidad geográfica y genérica del emplazamiento", aunque, después, deniegue la aprobación del plan, precisamente, por cuestionar el emplazamiento que ha predeterminado el *Consell*. Ahora bien, el Tribunal, con acierto, indica que ha de respetarse todo lo expresado, tanto en el acuerdo del *Consell* como en el informe de sostenibilidad que lo fundamenta, y en el que se exige que en el plan se debe elaborar una exhaustiva descripción de la "alternativas analizadas y justificación de la elección que se proponga desarrollar". Es decir, como sabemos, no se trata de una localización genérica, en el procedimiento de evaluación se ha de identificar la concreta alternativa de localización, y ello en virtud de un análisis de sus efectos con y sin medidas. Pero, además, existen otras decisiones sobre las que en modo alguno puede plantearse por el órgano ambiental o tendría que haber sido favorable su pronunciamiento, y así lo afirma la sentencia, como el consumo de suelo, la viabilidad económica o la cuestión relativa a las infraestructuras de carreteras.

Seguidamente, el Tribunal entra en el resto de elementos que fundamentaron la denegación, esto es, aquellos que no estaban decididos por actos previos. Sobre estos el Tribunal no identifica motivación para la denegación del proyecto, sino que, según su opinión, debieron articularse "como elementos necesarios que condicionen la ejecución, complementándola y especificando los modos para que, materialmente, dicha actuación sea sostenible desde un punto de vista ambiental". Estos elementos, por tanto, justifican la imposición de condiciones ambientales para que la planificación de la actuación fuera viable, pero no fundamentan una denegación.

Teniendo en consideración todo lo expuesto, es decir, identificado por el Tribunal que se puede exigir una localización determinada, pero que la genérica está ya decidida, no se puede discutir ni la ocupación de suelo ni la viabilidad económica y, también, que el resto de elementos solo sirven para justificar un condicionado ambiental, la resolución del litigio era clara. Se estimó parcialmente el recurso presentado por la entidad promotora contra la denegación de la ATE Puerto Mediterráneo, por "insuficiencia de la memoria ambiental", obligando a la administración autonómica a retrotraer el expediente para emitirla nuevamente de acuerdo con lo expresado por la sentencia y, a la postre, a adoptar la resolución que proceda fundada en Derecho.

Esta sentencia no es más que una consecuencia, no deseable, de la desafortunada configuración normativa que se realizó de un instrumento territorial de gran relevancia e impacto territorial, como las Actuaciones Territoriales Estratégicas. Ya han sido eliminadas de nuestro ordenamiento, más bien transformadas en instrumentos con mayores exigencias de sostenibilidad y con prohibiciones aprendidas de la experiencia, como las relativas a los usos residenciales. No obstante, quedan algunas cuestiones sin atar suficientemente, y no solo resolver el asunto de la actuación del Puerto Mediterráneo, me refiero a calibrar mejor las nuevas actuaciones –los proyectos de inversión estratégica sostenible-, ya que mantienen algunos vicios pasados, como la necesidad de una declaración previa del *Consell* que solo distorsiona el sistema.

B) En segundo lugar, me referiré a dos sentencias que resuelven litigios interadministrativos (administración autonómica – administración municipal) sobre ordenación del territorio, y en las que la sostenibilidad ambiental es el principal argumento.

Así es, la STSJ de la *Comunitat Valenciana* (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª) núm.49/2019, de 28 de enero (Roj: STSJ CV 588/2019) resuelve el recurso interpuesto por al Ayuntamiento de Sueca contra la denegación de la homologación parcial de su Plan general al Plan rector de usos y gestión de La Albufera; denegación realizada por la administración autonómica con fundamento en el procedimiento de evaluación ambiental declarado concluso, y archivado, por el órgano ambiental competente. Concretamente, la resolución impugnada deniega la aprobación de la citada homologación atendiendo a la resolución del Director General de Evaluación Ambiental y Territorial que declaraba concluso el procedimiento administrativo relativo al expediente de evaluación ambiental de la homologación, señalando la resolución que no se ha podido acometer el procedimiento de evaluación ambiental que es preceptivo y necesario para la aprobación del planeamiento.

El conflicto, ya típico, se plantea entre el desarrollo urbanístico y la protección ambiental, concretamente de un espacio ambientalmente sensible y,

también típico, el tiempo que se ha necesitado es desproporcionado, la homologación se inició el año 2006 y la denegación de su aprobación se produjo en octubre de 2014, resolviéndose el conflicto mediante la citada sentencia de 2019. Centrándome en lo esencial, el núcleo de la cuestión reside en el fundamento de la denegación, es decir, en la declaración de concluso, y archivo de actuaciones, que se produjo en el expediente de evaluación ambiental y que, en principio, se utilizó para la denegación de la homologación parcial del Plan General de Sueca. Y digo en principio, por cuanto que la tramitación del expediente por parte de la administración autonómica fue francamente lamentable. Es cierto que la planificación de la Albufera había sido también conflictiva, con sentencia y declaración de nulidad de parte de su instrumento de gestión y usos, pero ello no justifica los errores patentes, también jurídicos, de la resolución recurrida, la inactividad de la administración autonómica en la resolución de recursos y las referencias de motivación relativas a evaluaciones ambientales de otros expedientes, entre otras cuestiones.

No le puso fácil las cosas la administración autonómica al Tribunal. Por ello, este tuvo que echar mano de todo el expediente para extraer fundamentos suficientes que sirvieran para proteger el espacio e impedir su menoscabo urbanístico, identificando un conjunto de informes preceptivos desfavorables, como el de la Confederación Hidrográfica del Júcar y, esencialmente, el de la Dirección General de espacios naturales cuyo informe claramente argumentaba la incompatibilidad del Plan Rector de Usos y Gestión de la Albufera con la homologación pretendida, al establecer la consideración de suelo no urbanizable protegido de todo el suelo no urbano del parque, por lo que las previsiones urbanísticas del expediente de homologación resultaban incompatibles y ello fundamentaba el archivo de actuaciones en el procedimiento de evaluación y, por tanto, la denegación de la homologación.

El segundo conflicto interadministrativo, también entre la administración autonómica y la municipal, fue el resuelto por la STSJ de la *Comunitat Valenciana* (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª) núm.67/2019, de 4 de febrero (Roj: STSJ CV 595/2019). En este caso, la recurrente es la Generalitat y el objeto del recurso es la aprobación por el Ayuntamiento de Cox de una modificación puntual de su Plan General, por la que se impedía la instalación de cualquier tipo de almacenamiento de residuos y también el tratamiento y eliminación, tanto de residuos peligrosos como no peligrosos, en suelo residencial o industrial (con alguna excepción), y ello con el principal argumento de la eventual contaminación de las aguas subterráneas y, por ende, los daños agrícolas que podría acarrear. Ahora, la tensión se plantea entre las competencias autonómicas y locales en materia de residuos y, esencialmente, también es una manifestación del conocido, ya hace tiempo, principio EMPNO (en mi patio no) de amplia y lamentable aplicación en el ámbito de la gestión de residuos.

Es cierto que, en este asunto, la actuación municipal parece ir en contra de la legislación y de la planificación de residuos de la Generalitat. Pero, una vez más, la cuestión no es tan fácil de resolver, y la actividad argumentativa de la administración autonómica tampoco ofrecía demasiados elementos aprovechables. Por ello, el Tribunal no entra en este conflicto de competencias y se centra en el argumento sólido de la ausencia de evaluación ambiental; ausencia que es admitida por el Ayuntamiento ya que entiende que no es necesaria. El Tribunal repasa la legislación sobre evaluación y su interpretación jurisprudencial para concluir, con facilidad, en la exigencia legal de evaluación ambiental en el procedimiento de modificación del Plan General y, por tanto, estima el recurso, declarando contraria a Derecho la aprobación realizada por el Ayuntamiento.

En estos supuestos, una vez más el interés local se aleja de los intereses colectivos más dignos de protección y, de nuevo, han de ser los Tribunales los que corrijan esta desviación, aplicando criterios de sostenibilidad ambiental en la ordenación del territorio.

3. MEDIDAS DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Como es sabido, la Comunidad Internacional ya ha reaccionado ante el crucial reto que representa el cambio climático, reto ambiental, económico y social de nuestro planeta, adoptando el conocido Acuerdo de París, en diciembre de 2015. Como consecuencia, fue rápida la reacción de la Unión Europea, presentándose, en noviembre de 2016, el también conocido paquete "Energía limpia para todos los europeos", también denominado "paquete de invierno", que ha conducido a la aprobación de una serie de medidas legislativas y cuya elaboración y aprobación se culminó en 2019. Aunque, como ha señalado la propia Comisión Europea, este paquete de medidas no es el final del camino. Por ello, en la COP24 en Katowice, de diciembre de 2018, presentó la Estrategia de neutralidad climática a largo plazo para 2050.

El nuevo bloque normativo, que incorpora las medidas previstas en el "paquete de invierno", se integra, en una primera fase culminada el 11 diciembre de 2018, por la Directiva (UE) 2018/2002, relativa a la eficiencia energética (a la que hay que adicionar la Directiva (UE) 2018/844, de 30 de mayo); por la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento de las energías renovables; y por el Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. A estas disposiciones hay que sumar, en una segunda fase terminada el 5 de junio de 2019, la Directiva (UE) 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/943, relativo al mercado interior de la electricidad; el

Reglamento (UE) 2019/941, sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/942, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía.

Aunque, en la *Comunitat Valenciana* aún no disponemos de un marco legal autonómico en materia de cambio climático y transición energética (igual que en el ámbito estatal), lo cierto es que durante el 2019 se han producido algunos avances. En efecto, entre octubre y noviembre de 2019 se realizó la consulta pública previa del anteproyecto de ley de cambio climático y transición energética y se adoptó la correspondiente Estrategia Valenciana. Pero ha sido la legislación de ordenación del territorio la que se ha visto modificada, por dos veces, para el fomento de la producción energética renovable, siguiendo los mandatos internacionales y europeos.

En efecto, como concreción de los mandatos de fomento y simplificación que determina el citado bloque normativo europeo, así como, el Real Decreto-ley 15/018 y el Real Decreto 244/2019, sobre autoconsumo, se ha producido una relevante reforma de la LOTUP para favorecer el establecimiento de instalaciones de generación energética renovable, incluidas aquellas destinadas al autoconsumo y ello a través de la eliminación de cargas administrativas, en participar la declaración de interés comunitario, mecanismo de autorización autonómica para la generación energética renovable en suelo no urbanizable común, esto es, excluyendo aquel suelo con protección. Aunque, en puridad, la relevancia citada hay que circunscribirla a la que ha realizado la ya citada Ley 9/2019, de 23 de diciembre, después de la no muy afortunada reforma anterior.

De esta forma, y además de los supuestos ya existentes en la primera regulación de la LOTUP, con esta reforma se han eximido de la necesidad de obtener la declaración de interés comunitario en suelo no urbanizable común las siguientes instalaciones de energías renovables:

- Todas las instalaciones generadoras de energía renovable destinadas a autoconsumo. Se ha de entender, por tanto, cualquiera que sea la modalidad de autoconsumo.
- Todas las instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica.
- Las instalaciones de energía renovable para la actividad agraria, cuando la energía sea obtenida, al menos en un cincuenta por ciento, a partir de recursos, productos y subproductos de la propia actividad, y se genere un nivel elevado de autosuficiencia para la explotación.

Hay que tener en cuenta que las instalaciones de producción energética eólica ya estaban eximidas en virtud de la planificación especial que se exige para su implantación.

Sin duda, esta nueva regulación supone un auténtico fomento para las renovables, al eliminar uno de las principales cargas que los promotores e inversores encuentran en la implantación de actividades en suelo no urbanizable, aunque no se tratase de un suelo protegido.

No se queda en esta medida la reforma realizada en 2019. A estos efectos, pueden citarse otras algunas cuestiones.

En primer lugar, se establece una prohibición de explotación de hidrocarburos en espacios declarados como de especial protección ambiental al amparo de la normativa estatal o autonómica, aunque a través del correspondiente juicio de ponderación, esto es, cuando puedan ponerse en riesgo los elementos y valores que justificaron su nivel de protección.

En segundo término, las medidas de transición energética también se han articulado, por la Ley 9/2019, en otros ámbitos, especialmente haciendo referencia a los elementos básicos de la transición hacia una economía descarbonizada, esto es, "primero, eficiencia energética", y "segundo, energías limpias". Así, en la Ley 2/1992, de 26 de marzo, del gobierno valenciano, de saneamiento de las aguas residuales de la *Comunitat Valenciana*, se ha modificado su propio objeto para incluir dentro del mismo "la mejora de la gestión y de las infraestructuras vinculadas a estos procesos, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad y la eficiencia hidráulica y energética del ciclo urbano del agua". De esta forma, se ha atribuido como competencia de la Generalitat articular soluciones tecnológicas para mejorar la eficiencia hidráulica y energética e introducir el uso de energías renovables en todos los procesos del ciclo urbano del agua, mientras que le corresponde a la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la *Comunitat Valenciana* las inversiones en energías renovables. De igual modo, se han aprovechado las nuevas medidas organizativas del sector público instrumental para subrayar la apuesta por la transición energética. Así se ha procedido respecto del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE), ente que asume la gestión de la política energética de la Generalitat Valenciana, y al que se atribuye, expresamente, el fomento del ahorro, la eficiencia energética y las fuentes de energías renovables. También respecto de la sociedad mercantil Vaersa (Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, S.A.) que, como en su condición de medio propio personificado y servicio técnico, puede asumir actuaciones en materia de cambio climático y energías renovables, concretamente realizar inversiones y obras en energías renovables o en la búsqueda de energías limpias y renovables, así como realizar función de consultoría en el fomento y la implantación de energías renovables y de mecanismos de eficiencia energética.

En tercer lugar, desde la vertiente exclusivamente orgánica, también se ha actuado en este ámbito durante el 2019, adoptándose el Decreto 188/2019, de 13 de septiembre, del *Consell*, de creación de la Comisión Delegada del *Consell* de Transición Ecológica y Sostenibilidad Ambiental.

Ahora bien, no todo es avanzar en este relevante ámbito. Este nuevo marco normativo, no solo las reformas apuntadas sino esencialmente las que se avecinan, requiere para su aplicación de un significativo esfuerzo económico que todavía no se ve. Así, el nuevo programa presupuestario sobre cambio climático tiene una consignación en inversiones testimonial, y el de transición ecológica solo prevé una inversión en energías renovables de 700.00 euros. Alguna cosa se podrá hacer, pero con estos mimbres económicos la lucha contra el cambio climático y la transición energética valenciana tendrá que esperar o recurrir a otras instancias.

4. LA REVISIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE RESIDUOS: HACIA LA ECONOMÍA CIRCULAR

Mediante Decreto 55/2019, de 5 de abril, del *Consell*, se ha aprobado la revisión Plan Integral de Residuos de la *Comunitat Valenciana* (PIRCV), aunque, en realidad, más que revisión nos encontramos con un nuevo PIR, y ello por los profundos y sustanciales cambios, incluso de fundamentos, a los que ha conducido la revisión del PIR de 2013. El escenario previsto en el nuevo PIRCVA abarca el período 2019-2022.

No es nueva, en estos informes, la afirmación de que la política de residuos de la *Comunitat Valenciana* necesita un importante impulso y que, incluso, se encuentra estancada, sin la puesta en marcha de modelos efectivos para el cumplimiento de los principios que establece el marco normativo europeo. De colapso hablan, en este sentido, nuestras organizaciones ecologistas.

Pues bien, como ya también se indicó en informes anteriores, hace más de dos años que se puso en marcha la revisión del Plan Integral de Residuos de la *Comunitat Valenciana* (PIRCV), de junio de 2013. Y había suficiente justificación, tanto desde la perspectiva legislativa, por cuanto su inadecuación condujo a la aprobación urgente de normas, como desde la jurisprudencial, en la que la Generalitat ha tenido algún que otro revés (esencialmente respecto de la regulación de las posibles instalaciones de incineración), además de la necesaria adaptación al Plan Estatal Marco de gestión de Residuos (PEMAR). El nuevo PIRCVA marca, ahora sí, la senda a seguir para alcanzar un nuevo modelo en la gestión de residuos basado, como indica su preámbulo, en el principio de economía circular y en su marco normativo europeo definido, a

partir del paquete de Economía Circular de 2018, por las Directivas 2018/849, 2018/850, 2018/851 y 2018/852 y que entró en vigor en julio de 2018, así como también se han tenido la Estrategia de la UE para el plástico en una economía circular. En este ámbito, el PIRCV opera, incluso, Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (aprobada pero no publicada en el momento de aprobación de la revisión del PIR). Además, con todas las nuevas medidas que incorpora, el PIRCV pretende implementar mecanismos para el cumplimiento de algunos de los objetivos ODS.

Por todo ello, son importantes las novedades que incorpora la revisión del PIRCV, tanto referidas a los objetivos cuantificados que establece en la gestión de los distintos residuos, como en orden a los nuevos sistemas que articula. De esta manera, los residuos domésticos y asimilables se convierten, en el nuevo PIRCV, en uno de sus objetivos centrales, particularmente los biorresiduos, sobre los que se establecen obligaciones de recogida selectiva en origen en todos los establecimientos de gestión pública o público-privada, tales como hospitales, centros de día, residencias de la tercera edad, colegios, y en los edificios, dependencias y oficinas de todas las administraciones públicas. Incluso se adiciona una guía para su adecuada implantación. De igual modo, se articula la posibilidad de establecer sistemas de pago por generación, a través de métodos de recogida como el "puerta a puerta"; se establecen objetivos para la gestión de los residuos industriales, o se establecen objetivos y obligaciones de recogida selectiva para los residuos de pañales y productos de higiene íntima, dentro del marco europeo sobre economía circular y sobre plásticos de un solo uso. Por otra parte, se abandona definitivamente la incineración de residuos y la construcción de grandes plantas de eliminación. Aunque sí realiza una mención específica a determinados planes zonales de gestión de residuos domésticos y asimilables, los relativos a dos áreas, que no disponen de instalaciones de valorización y eliminación definitivas de dichos residuos y que deberán poner en marcha nuevos complejos de valorización y eliminación, subrayando la necesidad de nuevas instalaciones de valorización de la fracción de biorresiduos.

Pero, en el PIRCV también se establecen medidas de otra índole, como aquellas dirigidas a la sostenibilidad social, a la transición justa, a través de mecanismos de ayuda dirigidos a las familias en riesgo de exclusión, y medidas en materia de personal municipal, como la exigencia de contar con educadores ambientales. Precisamente, en este ámbito local, debe subrayarse la regulación que incorpora el PIRCV respecto de los Planes locales de gestión residuos domésticos y asimilables, en la que se exige su coordinación y colaboración con los consorcios de los planes zonales de gestión de residuos, exigencia clave si se tiene en consideración que la gestión de los residuos municipales en la *Comunitat Valenciana* se basa en la planificación por zonas supramunicipales,

y en entidades que asumen la gestión en esos ámbitos. Por último, el nuevo PIRCV no se olvida de otros flujos de residuos, como los específicos de la construcción y demolición, residuos sanitarios, aceites industriales usados, o los vehículos al final de su vida útil.

La revisión del PIRCV, por tanto, ha permitido su renovación sustancial y su adecuación tanto a los requerimientos estatales, como al nuevo marco europeo. Con ello, parece que la política valenciana de residuos abandona, definitivamente, su ya clásica desafortunada andadura hasta estos momentos. Sin embargo, no puedo concluir sin llamar la atención, otra vez, sobre el esfuerzo económico que se refleja en los presupuestos.

En efecto, derivado de la revisión y aprobación del nuevo PIRCV, entre los objetivos de la política ambiental valenciana, que se contienen en los presupuestos, tenían que ubicarse los correspondientes a la nueva gestión de residuos. De esta forma, explícitamente se enuncian como objetivos la prevención de la producción de residuos y, en su caso, la potenciación de la recogida selectiva y la valorización, así como garantizar la correcta gestión de los residuos mediante la implantación de las infraestructuras previstas en los planes zonales y otros sistemas de planeamiento. Lamentablemente, ello no ha tenido el oportuno reflejo en los programas presupuestarios, en los que las dotaciones para gestión de residuos no se han visto afectadas ni por el PIRCV ni por los objetivos que se pretenden alcanzar, más bien al contrario, ya que actuaciones, como las relativas a la recogida selectiva, han visto reducidas drásticamente sus dotaciones.

5. APÉNDICE INFORMATIVO

5.1. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS APROBADOS CON RELEVANCIA AMBIENTAL

-Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

-Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. En esta disposición se procede a la modificación, entre otras, de las siguientes leyes:

* Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

*Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de prevención, calidad y control ambiental de actividades.

*Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica.

*Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal.

*Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales.

-Decreto 203/2019, de 4 de octubre, del *Consell*, de creación de la Red Valenciana de Territorios Socialmente Responsables.

5.2. NORMAS DE ORGANIZACIÓN CON RELEVANCIA AMBIENTAL

Tras las elecciones autonómicas de 2019 se produjo la ya normal reestructuración de los departamentos de la administración de la Generalitat. Así, se aprobó el Decreto 5/2019, de 16 de junio, del *president* de la *Generalitat*, por el que se determinan el número y la denominación de las *consellerias*, y sus atribuciones y, seguidamente, el Decreto 105/2019, de 5 de julio, del *Consell*, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las *consellerias* de la Generalitat.

De esta forma, actualmente el departamento con competencias ambientales es la *Conselleria* de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica. Aunque siguen existiendo otros departamentos con competencias que directamente inciden en la problemática ambiental, como la *Conselleria* de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, la *Conselleria* de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, o la *Conselleria* de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.

Además, en este ámbito orgánico se aprobaron los reglamentos de dos órganos colegiados, el ya citado Decreto 188/2019, de 13 de septiembre, del *Consell*, de creación de la Comisión Delegada del *Consell* de Transición Ecológica y Sostenibilidad Ambiental; así como el Decreto 25/2019, de 22 de febrero, del *Consell*, de creación del Consejo asesor de pesca y acuicultura.

5.3. RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL VALENCIANA

- Departamento competente en materia ambiental: *Conselleria* de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica

Consellera: Mireia Mollà Herrera.

Secretaria Autonómica de Emergencia Climática y Transición Ecológica: Paula Tuzón Marco.

Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental:
Francisco Javier Quesada Ferre.

Dirección General de Calidad y Educación Ambiental: Joan Piquer
Huerga.

Dirección General del Agua: Manuel Aldeguer Sánchez.

Dirección General de Prevención de Incendios Forestales: Diego Marín
Fabra.

Dirección General del Cambio Climático: Celsa Monró Barahona.

Dirección General de Transición Ecológica: Antonio Vicente García
Díez.

- Otros departamentos con competencias ambientales:

a) *Conselleria* de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio
y Trabajo.

Conseller: Rafael Climent González.

Dirección General de Industria y Energía: María Empar Martínez Bonafé

b) *Conselleria* de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad.

Conseller: Arcadi España García.

Secretaría Autonómica de Política Territorial, Urbanismo y Paisaje:
Inmaculada Orozco Ripoll.

Dirección General de Política Territorial y Paisaje: Rosa Pardo Marín.

Secretaría Autonómica de Obras Públicas, Transportes y Movilidad
Sostenible: María Pérez Herrero.

Dirección General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad
Sostenible: Roser Obrer Marco.

Dirección General de Puertos, Aeropuertos y Costas: Emilio Miguel
Obiol Menero.

c) *Conselleria* de Vivienda y Arquitectura Bioclimática.

Conseller: Rubén Martínez Dalmau.

Secretaría Autónoma de Arquitectura Bioclimática y Sostenibilidad
Energética: Laura Soto Francés.

Dirección General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética:
Jaume Monfort i Signes.

Dirección General de Innovación Ecológica en la Construcción: Nuria
Matarredona Desantes

Extremadura: vías para la protección jurídica de los espacios naturales

FLOR ARIAS APARICIO

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. La actividad legislativa. 2.2. La actividad reglamentaria de la Junta de Extremadura. 3. ORGANIZACIÓN. 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA. 4.1. Las resoluciones constitucionales sobre el asunto de la isla del embalse de Valdecañas. 4.2. Un nuevo pronunciamiento sobre la fiscalidad ambiental. 5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

RESUMEN: La tutela de la biodiversidad requiere del establecimiento de regímenes jurídicos específicos de protección de los espacios naturales; una tutela que precisa, en muchas ocasiones, de la intervención judicial para salvaguardar el patrimonio natural. El conflicto que desde hace más de una década afecta a la "Isla de Valdecañas", un proyecto urbanístico construido sobre un espacio de la Red Natura 2000, del que se da cuenta en este trabajo, constituye un ejemplo más de la ineludible pugna entre urbanismo y medio ambiente y, con ello, entre economía y ecología que llega a los tribunales, en una región comprometida con el desarrollo sostenible.

ABSTRACT: The protection of biodiversity requires the establishment of specific legal regimes for the protection of natural areas. This protection requires, on many occasions, judicial intervention to safeguard the natural heritage. This study analyzes the judicial conflict that has been affecting "Isla de

Valdecañas” for more than a decade, an urban development project built on a space of the Natura 2000. This case is another more example of the struggle between urban planning and the environment and, with it, between economy and ecology in a region committed to sustainable development.

PALABRAS CLAVE: Protección ambiental. Red Natura 2000. Reserva de la biosfera. Montes. Ley singular. Tributo medioambiental.

KEYWORDS: Protection of biodiversity. Natura 2000. Biosphere reserve. Forest. Singular law. Environmental tax.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El compromiso de la Comunidad Autónoma de Extremadura con el medio ambiente se ha puesto de manifiesto a lo largo de 2019 de diferentes formas y con ocasión de distintos acontecimientos. De un lado, y con motivo de la celebración en nuestro país de la Cumbre Mundial del Clima de Naciones Unidas, la Asamblea extremeña aprobaba una declaración institucional en la que mostraba su "compromiso" con el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, asumiendo este "desafío" como "propio" al entender que "desde las instituciones se deben promover medidas eficaces para trabajar contra la emergencia climática en todos los ámbitos, en el de la transición energética, la mitigación y también el de la adaptación que, en su conjunto, potencien la resiliencia de la región". Y en esta línea, la Cámara legislativa extremeña considera que las políticas públicas regionales "tienen que asumir" el principio de responsabilidad compartida y estar "estrechamente alineadas" de manera "integral y transversal" con los objetivos de España a través del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, con los de la Unión Europea a través de la Estrategia de Acción para el Clima para conseguir una economía "neutra" de carbono en 2050 y, asimismo, con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. "Nuestra región debe posicionarse en primera línea frente a la crisis climática- subraya la declaración del Parlamento regional-. Debemos aplicar los recursos y los esfuerzos necesarios para implementar soluciones viables, que pongan freno al cambio climático, una prioridad que tenemos que contemplar como una oportunidad y una palanca para el crecimiento sostenible de nuestra economía, para el desarrollo de nuevas actividades productivas y la generación de empleos de calidad."

Por otro lado, las elecciones autonómicas celebradas en mayo han supuesto una reordenación de la Administración autonómica y con ello la creación de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad que asume las competencias ambientales ejercidas hasta entonces por la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio y que ahora pasa a denominarse Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio. En la dirección de las ideas de transición y sostenibilidad ecológicas se alinea la política regional orientada hacia el cambio de modelo energético, que se dirige de manera prioritaria al aprovechamiento de las energías renovables y a la generación de energía limpia a partir de la tecnología fotovoltaica. Trece nuevas instalaciones fotovoltaicas entraron en servicio en Extremadura a lo largo de 2019 con una potencia total de 511 megavatios. La región cuenta, actualmente, con una potencia fotovoltaica en servicio de 1.075 megavatios, lo que representa el 12,3 por ciento del total nacional y un 12,8 por ciento de la potencia fotovoltaica instalada en España.

En el ámbito de la conservación, este ha sido el año de la declaración de la comarca extremeña "La Siberia" como reserva de la biosfera. Este reconocimiento llega tras un largo proceso que se inicia en 2014 con la elaboración del proyecto de creación de la reserva como motor de desarrollo y promoción de los valores ambientales, culturales, paisajísticos y patrimoniales de esta comarca ubicada al noreste de la provincia de Badajoz. Esta es la finalidad de esta figura de protección. Y es que las reservas de biosfera se conciben como áreas (ecosistemas terrestres y/o marinos), representativas de la diversidad de hábitat del planeta, que sirven para impulsar armónicamente la integración de las poblaciones y la naturaleza con el fin de promover un desarrollo sostenible. El 26 de diciembre de 2017 se presentaba ante la oficina del programa MaB de la UNESCO en España la candidatura de La Siberia Extremeña como Reserva de la Biosfera, avalada por la Diputación de Badajoz, la Junta y la Asamblea de Extremadura, los once municipios del entorno, la Confederación Hidrográfica del Guadiana, la Universidad de Extremadura y diversas instituciones y entidades regionales. La designación de "La Siberia Extremeña" como reserva de la biosfera fue aprobada durante la 31 Sesión del Consejo Internacional de Coordinación del Programa El Hombre y la Biosfera (MaB) de la UNESCO (CIC-MAB), celebrada en París, los días del 17 al 21 de junio de 2019. El Boletín Oficial del Estado de 8 de enero de 2020 publicaba la resolución que contiene este reconocimiento junto a la aprobación de otras Reservas de la Biosfera a nivel estatal (*Resolución de 17 de diciembre de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de las Reservas de la Biosfera Valle del Cabriel, Alto Turia y La Siberia, la re zonificación de la Reserva de la Biosfera de Valles de Omaña y Luna, la ampliación de la Reserva de la Biosfera de Menorca, y la ampliación y cambio de nombre de la Reserva de la Biosfera de las Cuencas Altas de los Ríos Manzanares, Lozoya y Guadarrama*).

En el capítulo judicial destaca el indisoluble conflicto de naturaleza urbanística que desde hace más de una década afecta a la isla del embalse de Valdecañas, ubicada en el río Tajo a su paso por la provincia de Cáceres. Sentenciado en 2011 por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y casado en 2014 por el Tribunal Supremo, en el año 2019 se han sumado dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional declarando parcialmente la inconstitucionalidad de la ley extremeña que daba cobertura legal a un proyecto de interés regional por el que se recalificaban unos terrenos para permitir la construcción de un complejo turístico de lujo. Pese a la confirmación de la nulidad del proyecto, por afectar a un espacio de la Red Natura 2000, y a la declaración -por sentencia judicial- de demolición de las construcciones con el fin de devolver los terrenos a su estado original, sigue aún sin ser ejecutada una decisión sobre la que pesa la duda de los beneficios y los perjuicios de su efectivo cumplimiento.

2. LEGISLACIÓN

El hecho de haber sido un año de elecciones no solo regionales, sino también locales, europeas y generales, parece haber incidido en la producción normativa de los poderes públicos de la región. La actividad legislativa del Parlamento autonómico se ha concretado en la aprobación de un total de trece leyes, de entre las cuales solo una tiene transcendencia ambiental. En efecto, la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura efectúa una modificación de quince leyes autonómicas, siendo especialmente considerable la reforma operada, a nuestros efectos, en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental. Esta Ley regula también con entidad propia otra larga lista de materias como, en particular, la mejora de la regulación en materia de montes. La actividad reglamentaria del Ejecutivo regional tampoco ha sido significativa en cuestiones ambientales.

2.1. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Ninguna de las leyes autonómicas aprobadas a lo largo del año 2019 tiene por objeto directo el medio ambiente. No obstante, sí se ha incidido de forma significativa en cuestiones ambientales por motivos y principios más generales basados en "medidas de buena administración". En efecto, la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 69, de 9 de abril de 2019), tiene un doble objeto: por un lado, "el establecimiento de medidas de impulso para facilitar la actividad empresarial en la Comunidad Autónoma de Extremadura"; y, por otro, "la adopción de medidas de simplificación y mejora de la Administración

autonómica" (art. 1.1). Ambos objetivos responden al principio de calidad normativa y al mandato legal de adoptar "Medidas de buena administración" contenido en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía de Extremadura y en la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. Y en esta línea, la finalidad declarada de esta Ley para una Administración más ágil no es otra que la de "lograr un funcionamiento más eficaz y eficiente de la Administración autonómica de Extremadura, adaptado a las necesidades de los ciudadanos" (art. 1.2). A tal efecto, la norma legal reseñada contempla una importante cantidad de medidas que, en ocasiones, mantienen una vida autónoma dentro de ella, al no modificar normas ya existentes (esto ocurre, con la mejora de la regulación en materia de montes), pero que, en buena parte de los casos, están llamadas a incluirse en disposiciones generales ya existentes, que son modificadas, a veces de manera ciertamente intensa, por esta nueva Ley. Es este el caso de la reforma operada en la Ley 16/2015, de 23 de abril, de Protección Ambiental (analizada en el [Observatorio de Políticas Ambientales 2016](#)).

Con el objeto de clarificar, simplificar y ordenar los procedimientos ambientales, la Ley 8/2019, de 5 de abril, da una nueva redacción a dieciocho artículos de la Ley de Protección Ambiental, incorpora un nuevo artículo y modifica algún apartado de otros cuatro artículos. La finalidad de estos cambios, según se explica en la exposición de motivos de la Ley para una Administración más ágil, es eliminar el reenvío de los expedientes entre Administraciones, "con la consiguiente eliminación de fases intermedias innecesarias"; y en esta misma dirección, se unifican trámites y se delimita el periodo de duración en la tramitación del procedimiento ambiental. En concreto, pasan a tener un nuevo contenido los siguientes artículos: el art. 13 (rubricado "Procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada"); el art. 16 (rubricado "Procedimiento"); el art. 40 (rubricado "Solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria"); el art. 44 (rubricado "Análisis técnico del expediente"); el art. 50 (rubricado "Solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica simplificada"); el art. 52 (rubricado "Informe ambiental estratégico"); el art. 53 (rubricado "Publicidad de la adopción"); el art. 58 (rubricado "Planes Generales Municipales"); el art. 64 (rubricado "Documento de alcance del estudio de impacto ambiental"); el art. 66 (rubricado "Información pública del proyecto y del estudio de impacto ambiental"); el art. 68 (rubricado "Remisión al promotor del resultado de la información pública y de las consultas"); el art. 69 (rubricado "Inicio de la evaluación ambiental ordinaria"); el art. 71 (rubricado "Declaración de Impacto Ambiental"); el art. 74 (rubricado "Solicitud de inicio de la evaluación de impacto ambiental simplificada"); y el art. 80 (rubricado "Solicitud de sometimiento a evaluación de impacto ambiental abreviada"). Asimismo, se modifica la redacción de los siguientes apartados de artículos: el apartado 1 del

art. 67 (rubricado "Consulta a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas"); el apartado 4 del art. 85 (rubricado "Modificación de las condiciones de la declaración de impacto ambiental"); el apartado 1 del artículo 86 (rubricado "Modificación de proyectos sometidos a evaluación ambiental ordinaria"); y el apartado 1 del art. 89 (rubricado "Modificación de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental simplificada y a evaluación de impacto ambiental abreviada"). Además, se incorpora el art. 25 bis, titulado "Funcionario de la tramitación del expediente", a quien, según el apartado tercero de este artículo, se le encomiendan las funciones de "tramitar todas y cada una de las diligencias necesarias hasta la finalización de una propuesta de resolución, debiendo encargarse de solicitar los informes que, en cada caso, sean necesarios."

Por otra parte, la Ley para una Administración más ágil establece un marco jurídico para los montes demaniales "con el fin de dotar de mayor agilidad y seguridad a la tramitación procedimental". El título V de esta Ley, bajo la rúbrica "Mejora de la regulación en materia de montes", regula el uso general común, el uso general especial propio de las autorizaciones demaniales y el uso privativo característico de las concesiones demaniales. A este respecto, los artículos 12 a 25 de la Ley 8/2019, de 5 de abril, contienen las actividades que requieren autorización o concesión demanial, los requisitos para su solicitud, el procedimiento de autorización o de otorgamiento de la concesión demanial y el contenido de la resolución, detallando el clausulado mínimo de la autorización o concesión demanial. Sorprende, sobre este particular, que el Legislador extremeño no haya introducido esta regulación en el título correspondiente de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, sobre todo teniendo en cuenta que una de la finalidad declarada de esta norma legal es la codificación de todas las disposiciones con rango de ley que inciden en el sector (tal y como se examinó en el [Observatorio de Políticas Ambientales 2016](#)). En efecto, el título VII de la Ley Agraria de Extremadura, rubricado "Montes y aprovechamientos forestales", establece y desarrolla el régimen jurídico de los montes y aprovechamientos forestales en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura en ejercicio de las competencias de desarrollo de la legislación básica y autoorganización asumidas en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (art. 228).

Por último, la Ley para una Administración más ágil afecta a la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura. En concreto, la disposición final segunda modifica la letra d del artículo 232 (rubricado "Competencias de la Administración local en materia de montes"), añadiendo que "si la entidad local no se pronuncia en el plazo de diez días desde que el servicio competente en materia de montes le comunique la cuantía fijada como mínimo para el canon concesional, se considerará que existe conformidad con tal cuantía."

2.2. LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

Tal y como acontece en el ámbito de las disposiciones legales, la producción del Ejecutivo extremeño en el curso del año ha sido escasa. La mayoría de los decretos aprobados son decretos del Presidente de la Junta de Extremadura reorganizando la estructura administrativa ambiental (con una nueva denominación y competencias de la Consejería) y los actos administrativos de cese y nombramiento de los altos cargos del nuevo ejecutivo. Del resto de decretos son reseñables tres disposiciones que proceden a actualizar la gestión de tres figuras de protección ambiental regional.

En el Diario Oficial de Extremadura núm. 68, de 8 de abril de 2019, se publican tres decretos que proceden a actualizar algunos aspectos relacionados con la dinámica y gestión de tres espacios declarados monumentos naturales hace más de veinte años. En concreto, se trata de las tres siguientes disposiciones reglamentarias: el Decreto 23/2019, de 1 de abril, por el que se modifica el Decreto 29/1996, de 19 de febrero, sobre declaración del Monumento Natural "Los Barruecos"; el Decreto 24/2019, de 1 de abril, por el que se modifica el Decreto 115/1997, de 23 de septiembre, por el que se declara Monumento Natural la "Mina La Jayona"; y el Decreto 25/2019, de 1 de abril, por el que se modifica el Decreto 114/1997, de 23 de septiembre, por el que se declara Monumento Natural la "Cueva de Castañar". Las nuevas disposiciones proceden a actualizar, de acuerdo con los cambios normativos en materia de medio ambiente y áreas protegidas, algunos aspectos relacionados con la dinámica y gestión del espacio, especialmente en lo relativo a la gestión de usos, donde los usos y limitaciones se supeditan al marco regulador que debe delimitar un plan rector de uso y gestión. De igual modo, se actualiza la representación, y el régimen de nombramiento, de los principales actores sociales de orden local vinculados a los consejos asesores.

En la actualidad, existen en Extremadura cuatro monumentos naturales: a los tres mencionados hay que añadir las Cuevas de Fuentes de León (Decreto 124/2001, de 25 de julio). Según la Ley de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura (Ley 8/1998, de 26 de junio), los monumentos naturales son espacios de dimensiones reducidas o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial (art. 19). Dentro de esta categoría de protección se incluyen también las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos.

Por otra parte, el Decreto 185/2019, de 17 de diciembre, modifica el Decreto 38/2015, de 17 de marzo, por el que se regula la alimentación de determinadas especies de fauna silvestre con subproductos animales no destinados al consumo humano en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 245, de 23 de diciembre de 2019). Las correcciones y mejoras afectan fundamentalmente al artículo 8, sobre requisitos específicos de ubicación de los comederos y medidas concretas de los cerramientos para evitar su permeabilidad a carnívoros terrestres; y a los artículos 12, 14 y 15, sobre requisitos específicos de las explotaciones ganaderas para autorizar la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario, la propia autorización y obligaciones de las personas titulares. También se modifican el anexo VII, sobre criterios de preferencia para la selección de las explotaciones ganaderas para la autorización del uso de SANDACH para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario en zonas de protección, y el anexo IX, sobre las condiciones sanitarias que deben cumplir las explotaciones para conceder la autorización solicitada para adecuar la consideración de explotaciones equinas extensivas a la clasificación REGA.

3. ORGANIZACIÓN

Las elecciones autonómicas celebradas en mayo han supuesto una reordenación de la Administración autonómica, primero, por Decreto del Presidente que procede a la creación, la extinción y la modificación de varias Consejerías, y, después, mediante Decreto de la Junta de Extremadura por el que se aprueba su estructura básica, se determinen el número, denominación y competencias de los órganos directivos que conformen la Presidencia de la Junta y las distintas Consejerías.

El Decreto del Presidente 16/2019, de 1 de julio, por el que se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, crea la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad. Esta disposición determina que la nueva Consejería ejercerá las competencias en materia de infraestructuras hidráulicas, industria, energía y minas (que tenía atribuidas la anterior Consejería de Economía e Infraestructuras), así como las competencias en materia de conservación de la naturaleza y áreas protegidas y evaluación y protección ambiental (anteriormente ejercidas por la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio y que ahora pasa a denominarse Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio). El referido Decreto presidencial 16/2019 ha encontrado su desarrollo en el Decreto de la Junta de Extremadura 87/2019, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura –modificado por el Decreto 161/2019,

de 29 de octubre-. Estas disposiciones han sido complementadas por los diversos Decretos gubernamentales (en concreto, los números 162 a 170 del año 2019) mediante los que se establece la estructura orgánica de cada una de las nueve Consejerías.

En particular, el Decreto 170/2019, de 29 de octubre, establece la estructura orgánica de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad (DOE núm. 214, de 6 de noviembre de 2019). Esta Consejería se estructura en los siguientes órganos directivos: la Secretaría General, la Dirección General de Industria, Energía y Minas, la Dirección General de Sostenibilidad y la Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas. En cuanto a las funciones que corresponden a cada uno de estos órganos:

La Secretaría General, órgano que dirige y coordina los órganos y unidades administrativas del departamento, tiene asignadas entre otras funciones: la elaboración de disposiciones de carácter general, la elaboración de estudios, planes y programas, o la coordinación con el resto de las Consejerías y con los organismos y entidades que tengan relación con la Consejería.

A la Dirección General de Industria, Energía y Minas le corresponden todas las funciones relacionadas con la dirección de las políticas de industria, energía y minas, y en particular las siguientes: a) La planificación energética, de conformidad con las bases de régimen energético nacional; b) El fomento de las energías renovables; c) El ahorro y la eficiencia energética; d) La ordenación y control de la seguridad de los sectores industrial, minero y energético; e) El registro de las empresas de dichos sectores, así como la inspección y el procedimiento sancionador de tales actividades; f) El control de la calidad del suministro eléctrico; g) Cuantas facultades de policía administrativa en materia industrial, minera y energética, tengan competencia la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La Dirección General de Sostenibilidad lleva a cabo la promoción, ejecución y control en materia de conservación de la naturaleza y el medio ambiente. Asimismo, es competente en la programación y propuesta de actuaciones en relación con las áreas naturales protegidas y la biodiversidad. Además, le corresponden la planificación, gestión y control de las actividades y proyectos con repercusiones en el medio ambiente, la evaluación ambiental de planes, programas y proyecto, así como el otorgamiento de las autorizaciones ambientales a que se encuentren sujetas los proyectos y actividades, así como su control y seguimiento. Le corresponde también las funciones en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera, protección del paisaje, así como en materia de contaminación acústica, lumínica y radiológica.

La Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas tiene encomendada el ejercicio de las competencias en materia de planificación hidráulica, ejecución, mantenimiento y ordenación de las infraestructuras hidráulicas de competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como la coordinación de las políticas de aguas autonómica.

Por su parte, la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio (Decreto 164/2019, de 29 de octubre) ejerce las competencias en materia de agricultura y ganadería, desarrollo rural, ordenación y gestión forestal, cinegética y piscícola, prevención y extinción de incendios forestales, ordenación del territorio, urbanismo y las competencias en materia de interior; así como las competencias en materia de sociedades cooperativas y sociedades laborales, de política demográfica y poblacional.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

La actividad judicial extremeña ha tenido como protagonista, un año más, el asunto conocido como "Isla de Valdecañas". El último hito en la resolución de este conflicto que dura ya una década ha sido el planteamiento por parte del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) de dos cuestiones de inconstitucionalidad contra la ley extremeña que en 2011 legalizó lo construido ilegalmente. A las dos sentencias de derribo que pesan sobre las edificaciones construidas en la isla de este embalse sobre el Tajo a su paso por Extremadura, adoptadas por el TSJEx en marzo de 2011 y ratificadas por el Tribunal Supremo en enero de 2014 (analizadas en el [Observatorio de Políticas Ambientales 2015](#)), le ha sucedido un interminable procedimiento de ejecución judicial alargado como consecuencia de las dificultades para fijar los términos en los que hacer efectiva la demolición del complejo turístico y la restitución de los terrenos a su estado original. La presentación por parte del Ejecutivo extremeño de un escrito de imposibilidad de ejecución de la sentencia, aún no resuelto, el desacuerdo irreconciliable de las partes para proponer diferentes modos de ejecutar las sentencias, el encargo de un informe medioambiental por parte del Alto Tribunal de la región, que no ha visto la luz hasta enero de 2019, explican el alargamiento del proceso para hacer efectivo un fallo cuyo cumplimiento se cuestiona a la luz de sus posibles efectos (beneficios o perjuicios) ambientales, económicos y sociales.

Por otra parte, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEx ha vuelto a pronunciarse sobre el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente (IAMA). A diferencia de los anteriores procesos examinados por esta misma Sala, el asunto sentenciado en esta ocasión se refiere a un periodo impositivo al que le resulta aplicable la nueva redacción dada al artículo

6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas que fue reformada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, y, en consecuencia, el conflicto es resuelto conforme a la doctrina constitucional que en relación con este artículo refiere la STC 120/2018, de 31 de octubre (analizada en el [Observatorio de Políticas Ambientales de 2019](#)).

4.1. LAS RESOLUCIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA ISLA DEL EMBALSE DE VADECAÑAS

En abril de 2019, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura eleva dos cuestiones de inconstitucionalidad (las núms. 2560-2019 y 2561-2019) al Tribunal Constitucional con un objeto idéntico: la expresión de las dudas de este órgano jurisdiccional con respecto al ajuste a la Constitución Española de dos preceptos legales autonómicos: en primer término, el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –en la redacción dada a este precepto por la Ley autonómica 9/2011, de 29 de marzo-; y, en segundo término, por la disposición adicional única de esta última norma legal.

Estos dos preceptos legales sobre los que se plantea la duda de su constitucionalidad fueron modificados por la Asamblea extremeña veinte días después de que el TSJEx dictara su primera sentencia en la que consideraba nulo e ilegal el proyecto de interés regional Isla de Valdecañas y obligaba a devolver los terrenos al estado original. En la propia exposición de motivos de la ley por la que se opera la modificación se hace referencia a “los recientes pronunciamientos judiciales han venido a plantear algunas consideraciones acerca del contenido regulador de la vigente redacción del artículo 11 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura”. De esta suerte, la modificación de estos dos preceptos legales tiene por fin regularizar la situación urbanística de la Isla de Valdecañas.

De las dos resoluciones constitucionales dictadas para resolver las dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, la verdaderamente clave es, sin duda, la STC 134/2019, de 13 de noviembre, puesto que la STC 152/2019, de 25 de noviembre, es absolutamente tributaria de aquella. En efecto, la STC 134/2019 declara la inconstitucionalidad (y nulidad) del art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la vieja Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 –en la redacción dada a este precepto por el artículo único de la Ley 9/2011, de 29 de marzo-, por resultar contrario a las previsiones básicas estatales en la materia con infracción mediata de las reglas 1ª y 23ª del apartado primero del art. 149 CE, en la medida en que el Legislador autonómico no puede dictar una norma que permita la transformación urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 2000 dada su especial protección medioambiental.

4.1.1. La resolución clave: la STC 134/2019, de 13 de noviembre

La STC 134/2019, de 13 de noviembre, que estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019, tiene como ponente al magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, y cuenta con el voto particular discrepante del magistrado don Ricardo Enríquez Sancho. Por un lado, el Alto Tribunal declara la inconstitucionalidad (y nulidad) del artículo 11.3.1 b), párrafo segundo, de la vieja Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura de 2001 —en la redacción dada a este precepto por el artículo único de la Ley 9/2011, de 29 de marzo—, por resultar contrario a las previsiones básicas estatales en la materia con infracción mediata de las reglas 1ª y 23ª del apartado primero del artículo 149 CE, en la medida en que el Legislador autonómico no puede dictar una norma que permita la transformación urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 2000 dada su especial protección medioambiental.

En este sentido, la sentencia reconoce el alto valor ecológico de los terrenos Red Natura 2000 que la propia legislación —europea y nacional— de la naturaleza concede a estos espacios, de donde colige que estos terrenos “deben quedar preservados de la transformación urbanística; esto es, han de permanecer en situación de suelo rural excluido del proceso de urbanización, debiendo el planificador urbanístico adoptar, en su caso, la técnica urbanística que resulte más idónea y adecuada a tal fin (clasificación como suelo no urbanizable o equivalente)”. De tal suerte que “[p]odrá haber terrenos no integrados en la red y que también tengan un alto valor ecológico —como es el caso de los espacios naturales protegidos—, pero indiscutiblemente los incluidos en aquella lo tienen en un grado superior al que se presupone a todo el suelo rural, razón por la que deben permanecer en una situación urbanística compatible con el régimen de especial protección derivado de la legislación sectorial ambiental” (FJ 4).

Por otro lado, se desestima la eventual inconstitucionalidad de la disposición adicional única de la meritada Ley 9/2011, que establece un procedimiento de homologación de los instrumentos urbanísticos y de ordenación del territorio ya existentes para ajustarlos a la nueva legalidad rectora de ambas materias. Considera el Tribunal Constitucional a este respecto que esta segunda norma cuestionada no constituye una ley singular mediante la que se pretenda eludir la ejecución de las meritadas Sentencias de 9 de marzo de 2011 del Tribunal Superior de Justicia extremeño, ya que, al referirse, “en abstracto”, a los instrumentos de “ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley”, “no se trata de una norma dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agote su contenido y eficacia” en el proyecto de interés regional de la Isla de Valdecañas. Sobre esta base, concluye la Sentencia reseñada “que, más allá de

un juicio de intenciones sobre los móviles del Legislador autonómico, que no nos corresponde valorar (...), y de que los actos de homologación serán ilegítimos si son el resultado de la aplicación de preceptos inconstitucionales y, por consiguiente, anulados por este Tribunal (...), la disposición adicional única de la Ley 9/2011 no vulnera los arts. 24.1, 117 y 118 CE”.

A. A propósito de las leyes singulares

En relación con la cuestionable calificación de “ley singular” que merece la ley objeto del proceso, el Tribunal Constitucional se pronuncia de forma contundente excluyendo esta figura en este caso. El recurso a este tipo de leyes por los parlamentos autonómicos para promover construcciones en suelo protegido no es un fenómeno infrecuente. Pensemos en el *caso Santovenia de Pisuerga* (STC 129/2013), en el que se declaró inconstitucional la reserva de ley establecida en la legislación de ordenación del territorio de Castilla y León para aprobar los “proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés”, figura que se aplicaba al proyecto *Santovenia* en la misma ley. Es también el supuesto del *caso Ciudad del Medio Ambiente* (STC 203/2013), en el que en una ley general se planificaba una actuación urbanística, reclasificando el suelo afectado, estableciendo los sistemas generales, los equipamientos y los demás aspectos con el grado de detalle que cabría observar en un plan parcial. O, en fin, en el caso *Fuentes Carrionas* (STC 50/2015), en el que se aprueba una ley para posibilitar estaciones de esquí en un parque natural tras la anulación judicial de la reforma del planeamiento realizada con el mismo objeto.

En la sentencia que reseñamos, el Alto Tribunal aprovecha para recordar su doctrina consolidada en relación con la constitucionalidad de esta técnica normativa, aplicando las categorías elaboradas al respecto para excluir argumentadamente la calificación de la ley extremeña como ley singular. Comienza el Tribunal afirmando, en el fundamento jurídico quinto, que las leyes singulares, al no constituir un ejercicio normal de la potestad legislativa, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución para, a reglón seguido, proceder a recordar la tipología de estas leyes identificadas por la doctrina constitucional, producto de su propia jurisprudencia. La clasificación a este respecto es triple, distinguiendo entre: i) la ley autoaplicativa, para aludir “a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto” (supuesto analizado en la STC 129/2013, de 4 de junio); ii) la ley “de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida” (caso de la norma examinada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre); y iii) la ley dictada “en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro” (el supuesto de la STC 203/2013, de 5 de diciembre).

La aplicación por parte del Tribunal Constitucional de estas categorías a la ley extremeña cuestionada le lleva a concluir que en el asunto Isla de Valdecañas "no nos hallamos ante ninguno de los casos de ley singular identificados en nuestra jurisprudencia", exponiendo a continuación los argumentos que le llevan a tal conclusión. En primer lugar, se descarta incluirla en la categoría de norma autoaplicativa por cuanto regula un determinado procedimiento (objeto, trámites, órgano competente, plazos, etc.) con arreglo al cual se dictará el acto administrativo que corresponda, aprobando o no la homologación. Por tanto, la ley no contiene una actividad ejecutiva de aplicación al caso concreto. Será el órgano administrativo competente (en este caso, la comisión de urbanismo y ordenación del territorio de Extremadura) el que deba aplicar la norma a cada caso que se le plantee, dictando la correspondiente resolución."

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional excluye la posibilidad de calificar como singular la ley extremeña en cuestión teniendo en cuenta los destinatarios a los que va dirigida. El Alto Tribunal señala al respecto como criterio que desacredita tal consideración la existencia de una pluralidad de sujetos legitimados para iniciar el procedimiento de homologación (ayuntamientos, consejero competente del gobierno regional o el promotor, en su caso), "cuya identidad no ha sido el factor determinante en la configuración de la norma".

El tercer y último argumento aducido para excluir la condición de ley singular defiende que la ley en cuestión no es una norma dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agote su contenido y eficacia con él, por el contrario, "respecto de los concretos instrumentos que pueden homologarse, la norma se refiere, en abstracto, a los de 'ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley', que podrán ser declarados conformes, si se aprueba la homologación, a los preceptos de la Ley 15/2001 que hubieran sido modificados, sea por la Ley 9/2011 'u otras reformas anteriores'. A este respecto, se debe señalar que, antes de la Ley 9/2011, la Ley 15/2001 ya había sido modificada por las Leyes 6/2002, de 27 de junio, y 9/2010, de 18 de octubre".

B. El voto particular

Las razones por las que a juicio del magistrado don Ricardo Enríquez Sancho debió haberse desestimado la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2560-2019 que resuelve la sentencia reseñada se construyen sobre las implicaciones que conllevan la inclusión de un terreno en la Red Natura 2000. Se discrepa en el voto particular sobre la necesaria calificación de estos espacios, que merecen una especial protección, como suelo rural especialmente protegido sobre los que no cabe llevar a cabo en ellos actuaciones de

transformación urbanista. Sostiene el magistrado al respecto que los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000 pueden incluir extensas superficies de terreno, que muchas veces engloban los correspondientes municipios, como en la ZEPA del embalse de Valdecañas que engloba catorce núcleos de población. En consecuencia, “no puede decirse rotundamente que la declaración de esos terrenos como ZEPA lleve ineludiblemente a la clasificación como suelo rural del suelo en que esos municipios se asientan, pues es claro que es urbano, según el propio texto refundido de la Ley de suelo que considera suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población (art. 12.3)”. Y sobre esta idea llega a concluir que “el efecto de la inclusión de estos núcleos en la delimitación de una ZEPA no puede ser impedirles todo crecimiento, de modo que junto a ese terreno urbanizado los instrumentos de ordenación territorial y urbanística pueden incluir otros que permitan su paso a esa situación de urbanizado”.

4.1.2. La STC 152/2019, de 25 de noviembre

El contenido de la Sentencia constitucional 152/2019, de 25 de noviembre, es absolutamente tributario de la STC 134/2019, de 13 de noviembre. Esta segunda resolución que afecta a la normativa legal de reordenación de los terrenos de la isla de Valdecañas es mera aplicación de doctrina jurídica anterior, lo que justifica que haya sido dictada por la Sala Segunda del Alto Tribunal, habiendo contado como ponente con el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

El fallo de este pronunciamiento es doble. Por un lado, se declara extinguida por pérdida sobrevenida de objeto la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2561-2019 en relación con el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –en la redacción dada a este precepto por la Ley autonómica 9/2011, de 29 de marzo-. Cabe advertir a este respecto que este precepto ya había sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 134/2019, quedando, por tanto, expulsado de nuestro ordenamiento jurídico y “disipada la duda planteada” [FJ 3 a)]. Por otro lado, se desestima la impugnación de la disposición adicional única de la referida Ley 9/2011 mediante una mera remisión al FJ 5 de la STC 134/2019 en la medida en que existía una coincidencia objetiva en cuanto a los contenidos de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 2560 y 2561 del año 2019.

4.2. UN NUEVO PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA FISCALIDAD AMBIENTAL

Durante 2019 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJEx se ha pronunciado sobre un asunto que ha generado en los últimos años sentencias contradictorias y ha llevado a plantear cuestiones de inconstitucionalidad. En la

sentencia de 21 de mayo de 2019 (STJ EXT 554/2019), el TJEx vuelve a pronunciarse sobre el impuestos sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente (IAMA), si bien, en esta ocasión los fundamentos ahondan sobre la nueva redacción del precepto en conflicto (el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas que fue reformada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre), así como sobre el pronunciamiento del Tribunal Constitucional al respecto (STC 120/2018, de 31 de octubre). Y es que, hasta entonces, se había considerado que el IAMA coincidía en la materia imponible gravada con el impuesto sobre actividades económicas, y así lo había entendido el Tribunal Constitucional (STC 22/2015, de 16 de febrero). La nueva doctrina sentada en la STC 120/2018 marca las divergencias existentes entre ambos impuestos (analizadas con referencia al "hecho imponible" y no a la "materia imponible"), considerando indiscutible el carácter medioambiental del IAMA, al tiempo que fija los límites del poder tributario de las comunidades autónomas.

El IAMA es un impuesto sobre la generación de electricidad que emplea tecnologías convencionales frente a las denominadas nuevas tecnologías, en principio, limpias, que tienen una menor incidencia o riesgo de deterioro para el medio ambiente. Lo que pretende es la internalización de los costes medioambientales que suponen el ejercicio de la actividad gravada. La mercantil recurrente entiende que la normativa regional vulnera el Derecho de la Unión Europea, en cuanto viene a establecer un tributo medioambiental, al margen de la contaminación efectiva y de las inmisiones al medio ambiente, obviando las normas de los Tratados y de las Directivas Comunitarias protectoras del medio ambiente, que toman sólo en consideración las emisiones de gases contaminantes. A juicio de la Sala, no se concreta suficientemente en qué manera el impuesto vulnera de forma directa y efectiva la normativa alegada.

"Se trata de una exposición sobre los beneficios de las energías renovables y el fomento del uso de dichas energías dentro de la Unión Europea, pero de los principios y normas citadas por la parte demandante, no se desprende que se haya producido vulneración de dicha normativa o que no sea posible gravar determinadas actividades".

Asimismo, el TSJEx considera que

"el legislador autonómico no ha tratado aquí de organizar, dirigir u ordenar, ni de incidir directamente en el proceso de producción o transporte de energía, sino tan sólo de gravar la peligrosidad que dichas actividades tienen para el entorno natural".

En concreto, en relación en relación con el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente señala el Alto Tribunal regional que

“es un impuesto directo propio de la Comunidad Autónoma de Extremadura que grava la incidencia, alteración o riesgo de deterioro que sobre el medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Extremadura ocasiona la realización de las actividades a que se refiere esta Ley, a través de las instalaciones y demás elementos patrimoniales afectos a las mismas, con el fin de contribuir a compensar a la sociedad el coste que soporta y a frenar el deterioro del entorno natural”.

En cuanto a la procedencia del tributo y a su carácter medioambiental, destaca el TSJEx la protección del medioambiente puede merecer en cuanto que

“es un bien jurídico digno de protección, pudiendo optar el Legislador por las actividades que quedan gravadas en el tributo. No se vulnera el Derecho Comunitario o Nacional porque un tributo no incluya en su hecho imponible situaciones que a juicio de quienes se encuentran incluidos también debían o podrían estar dentro del mismo, o que se pueda modificar el hecho imponible incluyendo otras conductas. El reconocimiento de un ámbito de libertad al Legislador en la determinación de los hechos imposables y en el grado de cuantificación de tal hecho imponible a través de la base imponible conlleva que no se vulnere el principio de igualdad.” (Fundamento jurídico quinto).

Y en esta línea, incide el Alto Tribunal extremeño sobre la finalidad impositiva que cumple el impuesto cuestionado en la que garantiza y hace efectivo el principio de que “quien contamina paga”, que, en palabras del Tribunal,

“se refleja en la contaminación medioambiental que producen las centrales termoneucléares, pero también las centrales hidroeléctricas, pues la contaminación medioambiental también puede valorarse desde el punto de vista de contaminación paisajística producida en el entorno natural. Desde este punto de vista, las centrales hidroeléctricas -al igual que sucede con las actividades de transporte de energía eléctrica, telefonía y telemática efectuada por los elementos fijos del suministro de energía eléctrica o de las redes de comunicaciones- tienen un gran impacto paisajístico y constituyen un elemento perturbador para el medioambiente. El efecto disuasorio del Impuesto es evidente desde el momento que las entidades contribuyentes disponen de la alternativa de acudir a la producción de energía eléctrica mediante la instalación de fuentes de energía que tengan menor repercusión medioambiental. Cada alternativa empresarial tiene distinto coste y distintas consecuencias respecto al entorno natural, consecuencias que el tributo pretende condicionar favorablemente minimizando la contaminación medioambiental, incluida la paisajística (...). En todo caso, hay que reconocer que los tributos medioambientales pueden tomar en consideración bien actividades directamente relacionadas con la contaminación real o estimada causada por emisiones a la atmósfera, al agua, al suelo o incluso por la producción de ruido, o bien actividades que distorsionan y perturban el medio ambiente o el entorno natural y, por tanto, producen impactos negativos, como el daño paisajístico, la alteración de la fauna y la flora y otras situaciones similares. En este último grupo puede encuadrarse el impuesto controvertido dada su finalidad.” (Fundamento jurídico séptimo)

Por último, respecto a la alegación de la mercantil recurrente sobre la vulneración del Derecho de la Unión Europeo, el TJEx sentencia:

“Las disposiciones comunitarias no prohíben que los Estados miembros establezcan un tributo que grave los elementos afectos a la producción de energía eléctrica. La posibilidad de que los Estados miembros establezcan sistemas de apoyo para promover la utilización de la energía procedente de fuentes renovables, en su caso en forma de exenciones o desgravaciones fiscales, no implica en absoluto que éstos no puedan gravar a las empresas que desarrollan esas fuentes de energía. La normativa comunitaria permite a los Estados miembros introducir, además del impuesto especial mínimo, otros impuestos indirectos que persigan una finalidad específica como es, en este caso, la protección del medio ambiente -finalidad específica reconocida por la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 31-10-2018 – y donde la recaudación obtenida por el tributo se destina a las medidas y programas de carácter medioambiental previstas en el artículo 12.3 del Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre , por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la comunidad autónoma de Extremadura en materia de Tributos Propios. El Impuesto objeto de este proceso no grava el consumo de productos energéticos ni de electricidad, por lo que no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/118/CE y lo resuelto en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de fecha 27-02-2014, n. C-82/2012, no guarda relación el mismo.” (Fundamento jurídico decimocuarto)

5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Consejera para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: Olga García García (nombramiento efectuado por Decreto del Presidente 25/2019, de 1 de julio, DOE núm. 126, de 2 de julio de 2019).

Secretaria General para la Transición Ecológica y Sostenibilidad: Doña Consuelo Cerrato Caldera (nombramiento efectuado por Decreto 76/2019, de 16 de julio, DOE núm. 137, de 17 de julio de 2019).

Dirección General de Industria, Energía y Minas: Samuel Ruiz Fernández (nombramiento efectuado por Decreto 139/2018, de 28 de agosto, DOE núm. 168, de 29 de agosto de 2018).

Dirección General de Sostenibilidad: Jesús Moreno Pérez (nombramiento efectuado por Decreto 138/2019, de 3 de septiembre, DOE núm. 171, de 4 de septiembre de 2019).

Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas:
Álvaro Jiménez García (nombramiento efectuado por Decreto 139/2019, de 3
de septiembre, DOE núm. 171, de 4 de septiembre de 2019).

XLV

Galicia: la Xunta se reactiva *in extremis* sin abandonar la pulsión desreguladora

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

BELTRÁN PUENTES COCIAÑA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Ley de rehabilitación y regeneración urbanas 2.2. Ley del patrimonio natural y la biodiversidad. 2.3. Ley de acompañamiento de los presupuestos. 2.4. Legislación de rango reglamentario e instrucciones. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 4.1. Presupuesto autonómico para funciones ambientales. 4.2. La gestión municipal ambiental. 4.3. Estrategias autonómicas para la sostenibilidad. 5. JURISPRUDENCIA. 6. PROBLEMAS. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL. 8. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Se acerca el fin de la legislatura y la administración ambiental intenta poner en marcha *in extremis*, en el tiempo de descuento, varios textos normativos y estrategias políticas que llevaban años en el cajón. La aprobación de las leyes de patrimonio natural y biodiversidad y de rehabilitación y regeneración urbanas o la adopción de las estrategias de economía circular y cambio climático son ejemplos de esta recuperación del pulso ambiental. Sin embargo, otros proyectos se han visto paralizados por la convocatoria electoral y se aprecia la continuidad con los cambios normativos a la carta que simplifican el procedimiento administrativo para ciertos operadores y desregulan ciertos sectores productivos o actividades económicas problemáticas.

ABSTRACT: The legislature is coming to an end and the environmental administration is trying to approve rules and political strategies that are long overdue. For example, rules on natural heritage and biodiversity, or on urban rehabilitation and regeneration, and strategies on the circular economy and climate change. However, the call for elections has paralysed other projects. Regulatory changes that streamline administrative procedures for certain stakeholders and deregulate certain economic activities also continue.

PALABRAS CLAVE: cambio climático, economía circular, patrimonio natural, rehabilitación, regeneración urbana.

KEYWORDS: circular economy, climate change, natural heritage, rehabilitation, urban regeneration.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La cercanía de las elecciones autonómicas parece haber despertado del aletargamiento a la administración ambiental. En algunos casos los textos normativos impulsados, las estrategias y las políticas han conseguido ver la luz en 2019, pero en otros la convocatoria de elecciones para el día 5 de abril de 2020 ha paralizado su tramitación. Este es el caso del recién anunciado Anteproyecto de Ley de protección y evaluación ambiental de Galicia que permitiría superar el caduco texto de 1995 de Ley de protección ambiental y dos decretos de evaluación ambiental de principios de los años noventa totalmente desfasados. Tampoco verá la luz la Ley de residuos y suelos contaminantes de Galicia que ya estaba en tramitación parlamentaria y que pretendía introducir medidas de limitación de los envases de un solo uso y de los residuos alimentarios. Sí estarían en el haber de este año 2019 la aprobación de las Estrategias de economía circular y cambio climático y de la Ley de patrimonio natural y biodiversidad, y la paralización de algún proyecto muy polémico como la reapertura de la Mina de Touro. En el debe, la continuidad de los compulsivos cambios normativos para desregular actividades problemáticas y suprimir trámites participativos.

2. LEGISLACIÓN

A lo largo del año 2019 se han aprobado cuatro leyes con contenido ambiental en la comunidad autónoma de Galicia:

- [Ley 1/2019, de 22 abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia.](#)
- [Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia.](#)
- [Ley 9/2019, de 11 de diciembre, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario.](#)
- [Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas,](#) más conocida como la Ley de acompañamiento de los presupuestos.
- [Ley 8/2019, de 23 de diciembre, de regulación del aprovechamiento lúdico de las aguas termales de Galicia.](#)

Centraremos el análisis en las dos primeras leyes, de rehabilitación y regeneración urbana y del patrimonio natural y la biodiversidad, por su relevancia en términos ambientales (apartados 2.1 y 2.2). No en vano, se trata de las primeras leyes de contenido ambiental aprobadas en Galicia en los últimos años, si bien es cierto que las sucesivas leyes de acompañamiento de los presupuestos han ido retocando, en muchos casos de forma compulsiva, muchas normas ambientales en aras de una supuesta reactivación económica que, por otra parte, parece hacerse de esperar. La ley de acompañamiento de los presupuestos de este año (Ley 7/2019, de 23 de diciembre) reincide en esta dinámica del legislador de usar el trámite presupuestario para variadas modificaciones normativas dirigidas a flexibilizar trámites o requisitos de protección ambiental, por lo que también será objeto de un análisis diferenciado (apartado 2.3).

Por lo que respecta al contenido ambiental de la Ley 8/2019, de regulación del aprovechamiento lúdico de las aguas termales de Galicia —que ha sido objeto de comentario por DURÁ (2020b)—, la norma tiene entre sus finalidades la de “garantizar la sostenibilidad ambiental de las aguas termales a los efectos de evitar su degradación, en cuanto a su calidad, y su reducción, en cuanto a su cantidad, a consecuencia de un uso inconveniente o irracional de dicho recurso” y la de “proteger la integridad de las aguas termales como recurso natural”. Más allá de los fines, apenas encontramos referencias ambientales en las remisiones que realiza a la normativa de aplicación en materia de evaluación ambiental para aquellos proyectos que requieran la evaluación de su impacto ambiental.

Por otra parte, la Ley 9/2019, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario —también comentada por DURÁ (2020a)—, establece esencialmente dos tipos de medidas para garantizar el abastecimiento en episodios de sequía o situaciones de riesgo sanitario, unas aplicables en todo el territorio de Galicia y otras específicas del territorio de la Demarcación Hidrográfica Galicia-Costa, cuya ordenación administrativa, planificación y gestión es competencia exclusiva autonómica. Su aprobación se produce como consecuencia de los periodos de escasez de precipitaciones y la merma de los recursos hídricos que se han producido en los últimos años, situaciones que pueden afectar a la cantidad y la calidad del agua destinada a consumo humano. La norma busca dotar al sector público gallego de instrumentos jurídicos adecuados que permitan una respuesta ágil, acertada, coordinada y colaborativa por parte de las administraciones competentes.

2.1. LEY DE REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANAS

La Ley 1/2019, de 22 de abril, como ha sido comentado (PUENTES, 2019b) posee un título complejo que incluye tres conceptos distintos: de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas. No se comprende la diferenciación entre los dos últimos términos, regeneración y renovación urbanas, puesto que no se fundamenta en la exposición de motivos ni tampoco se encuentran razones de carácter técnico en el articulado de la ley para incorporar tal distinción.

Atendiendo al tenor literal de la exposición de motivos y el glosario de definiciones del artículo 2, la rehabilitación consistiría en las tareas de mantenimiento del parque edificatorio construido (“la realización de las obras y los trabajos de mantenimiento o de intervención en los edificios existentes”). Por otra parte, la regeneración y renovación urbanas perseguirían la recuperación de áreas degradadas, comprendiendo "actuaciones que afectan tanto a edificios como a tejidos urbanos, y que pueden llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos". Siguiendo este razonamiento, habría sido más eficaz prescindir o bien del término “regeneración” o bien del término "renovación" en el título de la ley.

En cuanto a los fines, la norma quiere contribuir a la configuración de unas políticas de vivienda sostenibles, que den respuesta a las necesidades habitacionales de la población a la vez que fomentan el aprovechamiento de los recursos existentes y la conservación del patrimonio. La visión que motiva la ley es que "la mejor forma de conservar es habitar, ocupar los espacios y generar actividad". Los elogiosos fines de la norma contrastan, sin embargo, con la falta de iniciativa política para la ejecución de algunas de sus previsiones en los primeros meses de su entrada en vigor. En este sentido, la falta de impulso para

la puesta en marcha de algunos de los instrumentos más poderosos —como las áreas de especial protección Rexurbe o el canon sobre edificios ruinosos— hace que las expectativas sobre la utilidad de la norma se hayan rebajado.

La ley se estructura en un título preliminar —que recoge el objeto, el glosario y la regulación del informe de evaluación de edificios— y cuatro títulos. El título I se encarga de la regulación de la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana, que se llevarán a cabo a través de la delimitación previa de ámbitos de actuación. Un primer aspecto destacado es que se contemplan fórmulas de intervención pública limitativas del derecho de propiedad (expropiación, venta y sustitución forzosas), de modo que los inmuebles deteriorados y abandonados no supongan un obstáculo permanente para la recuperación de un ámbito degradado.

En el ámbito urbanístico, se establece un procedimiento simplificado para la tramitación de ciertos instrumentos de planeamiento, con una aplicación acotada: para realizar modificaciones puntuales, de escasa entidad y alcance reducido, que afecten a una superficie muy limitada del ámbito y que no modifiquen la clasificación del suelo. Se introducen también unas normas de aplicación directa para ámbitos regulados por un plan especial de protección, con el objetivo de introducir niveles de prestaciones y confort actuales al tiempo que se mantienen los elementos patrimoniales que motivaron la especial protección.

El título II cataloga las diferentes áreas de intervención sobre las que actuará la Administración autonómica de forma prioritaria: áreas de rehabilitación integral (ARI); áreas de regeneración urbana de interés autonómico Rexurbe, siempre que la delimitación coincida con un conjunto histórico declarado bien de interés cultural; zonas de especial necesidad de rehabilitación (ZER), cuando fuese necesaria una actuación urgente; y núcleos rurales en estado de abandono.

El título III contempla medidas de coordinación y simplificación administrativas, manteniendo las oficinas de rehabilitación como instrumento esencial de la ejecución y anunciando la creación de una plataforma informática para uso interno de la red de oficinas. Se crean también los centros Rexurbe.

Por último, el título IV está dedicado a las medidas de fomento y financiación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que se limitarían a los servicios de apoyo que prestará la administración autonómica para favorecer el acceso a diferentes tipos de financiación pública (fondos estructurales europeos, estatales, autonómicos, locales...) o para fomentar el uso de instrumentos alternativos de tipo financiero, fiscal o de colaboración público-privada.

En las áreas Rexurbe sí se contemplan intervenciones directas de la Xunta de Galicia, que podría adquirir y rehabilitar edificios dentro de sus capacidades presupuestarias, a través del Instituto Galego da Vivenda e Solo (disposición adicional primera). En esta línea, además de las ayudas a particulares, se prevén las siguientes medidas: el establecimiento de ayudas a promotores de vivienda que puedan recuperar edificaciones completas, destinando una parte al alquiler con una renta máxima tasada; la promoción de la constitución de cooperativas para la rehabilitación; la concesión de derechos de superficie, cesión, permuta de cosa futura o arrendamiento con o sin opción de compra o venta; el fomento de la rehabilitación para vivienda pública concertada; o el fomento de actividades comerciales y de servicios en el ámbito de actuación. Se prevé que estos instrumentos puedan ser aplicados a otros ámbitos de rehabilitación distintos de los Rexurbe (disposición adicional tercera).

Sin embargo, la principal novedad en los ámbitos Rexurbe es la creación de un canon sobre los inmuebles declarados en estado de abandono, como tributo propio de la Comunidad Autónoma de Galicia, con naturaleza de impuesto de carácter real. El impuesto tiene una finalidad extrafiscal: impulsar las actuaciones de rehabilitación y evitar o reducir el estado de abandono de las edificaciones existentes.

Por otra parte, cabe señalar que varios artículos de la norma (arts. 14, 15, 43, 105 y 113) han sido objeto de modificación a los pocos meses de su aprobación por la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, con el fin de subsanar varios errores formales detectados en el texto original.

2.2. LEY DEL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD

La otra norma relevante del año es la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, que ha recibido una notable contestación ciudadana, política y ecologista y ha sido referida en crónicas anteriores (PUENTES, 2019b). La norma se dicta con base en la competencia autonómica exclusiva para establecer normas adicionales sobre la protección del medio ambiente, conforme al artículo 149.1.23º de la Constitución Española. Substituye a la obsoleta Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza, que actuaba sobre los espacios naturales, la fauna y la flora silvestres. En este sentido, la nueva regulación pretende llevar a cabo una protección transversal del patrimonio natural gallego, integrando los fines perseguidos (el derecho a gozar de un ambiente adecuado y la preservación, mejora, restauración y uso sostenible del medio natural y la biodiversidad) en las demás políticas sectoriales.

La ley se estructura en cuatro títulos. El título I contiene el objeto, el ámbito de aplicación y los principios generales de la ley (la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, la precaución ante las intervenciones que puedan afectar al patrimonio natural o a la biodiversidad y la prevención ante el cambio climático), así como los mecanismos de colaboración y cooperación con otras administraciones, instituciones, personas propietarias y usuarias y entidades de custodia del territorio. Se establecen una serie de obligaciones de la Administración autonómica: integrar los fines de la ley en las acciones desarrolladas en materia de educación ambiental, garantizar el acceso a la información ambiental, promover la participación pública en el diseño y ejecución de las políticas públicas y fomentar la participación de la ciudadanía en actividades de voluntariado ambiental.

El título II actualiza la categorización de los espacios naturales protegidos, incluyendo la mayoría de los contemplados por la normativa estatal (Ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad): reserva natural, parque, monumento natural, espacio protegido Red Natura 2000 y paisaje protegido. Además, se substituye el área marina protegida de la ley estatal por el humedal protegido y se contempla a mayores el espacio natural de interés local y el espacio privado de interés natural.

Entre las novedades, destacan la creación de las "microrreservas" como subcategoría temporal de las reservas; la supresión de las "zonas de especial protección de los valores naturales", toda vez que la totalidad de estos espacios pertenecen también a la Red Natura 2000; la fijación de una superficie mínima para que un espacio pueda ser declarado parque natural (aspecto que ha sido criticado por la oposición y los colectivos ecologistas); el establecimiento de una Red de parques de Galicia; y la modificación del régimen de los "espacios naturales de interés local", que podrán incluir espacios integrados en más de un término municipal y ser gestionados con base en diferentes modalidades asociativas y de colaboración.

Por otra parte, se regula con mayor detalle el procedimiento de declaración de los espacios naturales protegidos, incluyendo la posibilidad de admitir propuestas de declaración de lugares de importancia comunitaria, y se establece la obligación de que cada espacio protegido cuente con su correspondiente instrumento de planificación (la desidia de la administración autonómica ha provocado que, hoy en día, la mayoría de los espacios naturales protegidos en Galicia carezcan de planificación¹). Se refuerza el papel de estos

¹ En el último año se ha aprobado el [Decreto 101/2019, de 11 de julio, por el que se modifica el Decreto 77/2002, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan de ordenación](#)

instrumentos, cuya denominación deja de ser "planes de conservación" y pasa a ser "planes de gestión", que prevalecerán sobre los demás instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de los recursos naturales o física. Además, con respecto al régimen de protección cautelar, desde el momento en el que se inicia el procedimiento de declaración y hasta que no se aprueba plan de gestión, las transformaciones que incidan sobre la realidad física, geológica o biológica del ámbito territorial del espacio deberán ser autorizadas mediante informe favorable de la consejería competente.

Se recoge también en este título II las obligaciones de elaborar una estrategia gallega en materia de infraestructuras verdes, conectividad y restauración ecológicas, y de evaluar ambientalmente planes, programas y proyectos que incidan sobre la Red Natura 2000, tal y como exige la legislación europea, o la Red gallega de espacios protegidos. Esta cuestión ha puesto en jaque la viabilidad del parque eólico de la Serra do Oribio [espacio de la Red Natura 2000 que además está catalogado como Zona Especial de Conservación (ZEC) y Zona de Especial Protección de los Valores Naturales (ZEPVN)], siendo un elemento decisivo para que el Tribunal Superior de Justicia de Galicia haya paralizado el proyecto y exigido un nuevo proceso de evaluación ambiental del proyecto. El parque contaba con una Declaración de Impacto Ambiental obsoleta y desactualizada, del año 2005, que ignoraba la actual prohibición de instalar nuevos parques eólico en los espacios de la Red Natura 2000 (artículo 23.2.a) del Plan Director de la Red Natura 2000 en Galicia, aprobado por el Decreto 37/2014, de 27 de marzo).

El título III regula, en sendos capítulos, la conservación de las especies silvestres y de los hábitats. Con respecto a las especies, se alinean o actualizan los conceptos con respecto a aquellos previstos en la normativa básica estatal. En este sentido, se crea el "Listado de especies silvestres en régimen de protección especial de Galicia", que substituye al "Registro de especies de interés gallego" y que incluye el "Catálogo gallego de especies amenazadas". Dentro de este último, se simplifican las categorías para contemplar ahora solamente los tipos "en peligro de extinción" y "vulnerable". La cuestión conceptual es relevante porque la inclusión en una u otra categoría determinará el régimen de protección especial previsto para cada especie: prohibiciones, excepciones a las prohibiciones, planes de recuperación, planes de conservación, etc., cuestiones todas ellas reguladas en este título.

[de los recursos naturales de la Serra da Enciña da Lastra y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural Serra da Enciña da Lastra.](#)

La norma ha sido tildada por asociaciones ecologistas² como una fórmula propagandista carente de ambición y una mera adaptación a la normativa europea y estatal. Denuncian que sería más importante cumplir la anterior Ley 9/2001, de conservación de la naturaleza, que ha adolecido de graves problemas de aplicación³ (falta de aprobación y aplicación de planes de recuperación y conservación de especies amenazadas o paralización de la Red Natura 2000). Es significativo que Galicia, siendo un territorio con un patrimonio natural notorio, sea la segunda comunidad autónoma con menor porcentaje de superficie cubierta por la Red Natura 2000⁴. También señalan que la nueva norma no responde a los actuales problemas del medio natural gallego, obviando la proliferación de especies invasoras, la pérdida de biodiversidad, el deterioro de los humedales, el cambio climático o las trabas para suscribir convenios de larga duración para la custodia del territorio⁵.

Aunque el aspecto más criticado de la ley es el mencionado requisito de superficie mínima que debe tener un área para ser declarada parque natural, exigencia que en la práctica dificultaría enormemente la declaración de nuevos espacios protegidos de este tipo. Para hacernos una idea de lo que supone esta limitación, es relevante saber que de los seis parques declarados hasta el momento en Galicia sólo uno superaría el límite fijado (2.500 hectáreas en los parques naturales insulares y 10.000 hectáreas en los peninsulares).

La ley ha sido modificada pocos meses después de su aprobación por el art. 16 de la Ley 7/2019, de medidas fiscales y administrativas, una muestra de la deficiente técnica normativa del legislador gallego y falta de claridad sobre las necesidades normativas. Se modifica para introducir el debido plazo de prescripción de la obligación de reparar el daño causado de quince años, a contar desde que la Administración hubiese dictado el acto que acuerde su imposición, en coherencia con la normativa estatal.

2.3. LEY DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS

La Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que funciona como ley de acompañamiento de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2020, incorpora novedades substantivas en el plano ambiental. Algunas de ellas reinciden en el ánimo del legislador gallego por flexibilizar los trámites y las garantías

² Algunas de las alegaciones presentadas por varios colectivos ecologistas se pueden consultar en [este documento](#).

³ Véase.

⁴ [Galicia, entre las comunidades con menos superficie cubierta por la Red Natura 2000. La voz de Galicia, 2010.](#)

⁵ [Rebelión de los ecologistas contra la Lei do Patrimonio Natural de la Xunta. El País, 2019.](#)

ambientales que puedan suponer un freno al desarrollo económico o “un obstáculo en la tramitación de los expedientes y, por tanto, en las iniciativas de los distintos sectores productivos gallegos”, como se indica en la exposición de motivos.

Se producen dos reformas que ejemplifican bien esta pulsión liberalizadora y de flexibilización del régimen de protección ambiental en aras del desarrollo productivo y económico. La primera de ellas es la ampliación del plazo de vigencia, de cuatro a seis años, de las declaraciones de impacto ambiental (DIA) que se produce con la modificación de la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia. Esta ampliación supone que las DIA de competencia autónoma superarán los cuatro años que establece la ley estatal y se realiza además con carácter retroactivo para todas aquellas DIA publicadas desde el 12 de diciembre de 2013.

La segunda es la enésima modificación de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (no hay ley de acompañamiento de los presupuestos que no altere el régimen del suelo gallego) para ahondar en la liberalización de la gestión urbanística y degradar, más todavía, el régimen de construcciones en suelo rústico. En este sentido, se producen tres cambios relevantes:

- Por una parte, se da valor de ley a lo que ya era una práctica habitual en la administración local: la sustitución de la entrega de terrenos de cesión obligatoria (una porción de suelo equivalente al 10 % del aprovechamiento tipo del área de reparto del suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable) por la entrega de su valor en metálico [arts. 21.1.d) y 29.d) de la Ley 2/2016].
- Se altera sustancialmente el régimen de fuera de ordenación, permitiendo el mantenimiento del uso existente, aunque no esté permitido por la normativa aplicable, y el cambio de usos. Se aplica esta misma flexibilidad a las edificaciones en todo tipo de suelo, incluido el suelo rústico [art. 90 de la Ley 2/2016].
- Se facilita la construcción de edificaciones en suelo rústico destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola o ganadera, eliminando el requisito de justificar la idoneidad del emplazamiento elegido en suelo rústico y la imposibilidad de emplazarlas en suelo urbano o urbanizable [art. 30.d) de la Ley 2/2016].

- Se posibilita la reducción de la superficie mínima para construir dotaciones y alojamientos turísticos en suelo rústico. La exigencia general de superficie mínima de parcela de 2.000 m² para las construcciones queda remitida a la superficie total del ámbito de los planes especiales de infraestructuras y dotaciones cuando tengan por objeto la implantación de equipamientos (públicos o privados) y establecimientos turísticos (rehabilitaciones o nuevas construcciones). Además, se abre la veda a la construcción de instalaciones temporales en la costa, suprimiendo el requisito de superficie mínima «para las instalaciones temporales que presten servicios necesarios o convenientes para la utilización y disfrute del dominio público marítimo-terrestre» [art. 39.d) de la Ley 2/2016].
- Se modifica otra vez el régimen de autorizaciones y licencias otorgadas en suelo rústico (ya había sido modificado el año pasado) para permitir tanto el cambio de uso a cualquiera de los previstos para las edificaciones tradicionales (residenciales, terciarios o productivos, actividades turísticas o artesanales y pequeños talleres y equipamientos) como la realización de obras de mejora y reforma [disposición transitoria tercera de la Ley 2/2016].

Además, también se modifica la regulación del impuesto sobre el daño ambiental causado por usos y aprovechamientos del agua embalsada, con el fin de arbitrar un sistema que simplifique la gestión y procure la debida correspondencia con el principio “quien contamina, paga”. Así, en aquellos supuestos en que no coincida el contribuyente con el titular de la concesión, se prevé que el titular pase a ser sujeto pasivo sustituto del contribuyente, asegurando que la carga tributaria recaea sobre aquel que puede adoptar las medidas conducentes a la reducción del daño ambiental o que se beneficia del referido daño. De este modo se atribuye correctamente la carga tributaria en el productor del daño al medio ambiente, en coherencia también con la finalidad extrafiscal del impuesto.

Otras modificaciones menores en normas de contenido ambiental se producen en las siguientes normas: en primer término la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia, con el fin de ampliar el ámbito de actuación de los planes de acción del paisaje; también la Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de caza de Galicia, para promover la caza de jabalí mediante modalidades hasta ahora no permitidas y contribuir así al aprovechamiento cinegético de esta especie; se modifican igualmente la Ley 3/2007, de 9 de abril,

de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia y la Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, con el fin de fomentar la movilización de tierras a través del programa de aldeas modelo, en el marco de la lucha contra el abandono del medio rural y poner en valor las tierras circundantes a núcleos de población; la Ley 4/2015, de 17 de junio de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, con el fin de ampliar el plazo de vigencia de la DIA de los proyectos de concentración parcelaria; el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia; y, como ha sido comentado en sus respectivos epígrafes, las recientes Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia y Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia.

2.4. LEGISLACIÓN DE RANGO REGLAMENTARIO E INSTRUCCIONES

En 2019 se han aprobado dos normas destinadas a clarificar el reparto de competencias entre la administración autonómica y las administraciones locales, reincidiendo en la tendencia del legislador gallego por liberar al ejecutivo autonómico de facultades y tareas controvertidas (véase PUENTES, 2019a, epígrafe 3). La tónica general es la asunción municipal de tareas problemáticas tanto por la incidencia en el derecho de propiedad como por los costes que acarrearán (en años anteriores, por ejemplo, surgieron asuntos similares con la limpieza de franjas forestales de prevención de incendios o la catalogación del patrimonio histórico).

Así se adopta el [Decreto 38/2019, de 14 de marzo](#), por el que se aprueba la catalogación de los tramos urbanos y naturales de las playas de Galicia, comentado por DURÁ (2019), cuyo preámbulo afirma que "[l]a catalogación de los tramos naturales y urbanos de las playas contenida en este decreto contribuye a definir los límites que deberán tener presentes las administraciones autonómica y locales en el ejercicio de sus respectivas competencias con incidencia en dichos tramos". Esta delimitación viene dada, por otra parte, por la previsión del artículo 33.6 de la Ley estatal de costas y el artículo 67 del Reglamento general de costas, que establecen que reglamentariamente se desarrollará el régimen de ocupación y uso de las playas atendiendo a su naturaleza y aportan criterios para la diferenciación entre los tramos naturales y los tramos urbanos de las playas.

En el mismo sentido se ha aprobado la [Instrucción 1/2019, de 7 de enero](#), para el establecimiento de directrices técnicas de conservación fluvial de carácter ordinario. La instrucción busca clarificar la responsabilidad de los ayuntamientos en la limpieza de los ríos en tramos urbanos, declarada por la

sentencia del Tribunal Supremo 1962/2017, quedando la parte restante en manos de la Demarcación Hidrográfica Galicia-Costa, gestionada por el ente autonómico Augas de Galicia. Con el fin de visualizar las zonas de las que se debe encargar cada organismo se ha puesto en marcha una herramienta informática que, en la práctica, ha supuesto que muchos ayuntamientos se vean obligados a limpiar partes del lecho fluvial de las que hasta entonces se ocupaba la administración hidrográfica autonómica y que, alegan, es difícil de asumir con las actuales capacidades económicas de la Administración local.

También en materia competencial, aunque con el fin de delimitar las competencias autonómicas con respecto a las estatales, se ha aprobado el [Decreto 97/2019, de 18 de julio](#), por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

Por último, se han aprobado las siguientes normas y actos de rango menor: [Resolución de 23 de enero de 2019](#) por la que se declara el área de rehabilitación integral del Parque Nacional de las Islas Atlánticas; [Orden de 19 de septiembre de 2019](#) por la que se regula la presentación electrónica de solicitudes de arrendamiento de fincas rústicas incorporadas al Banco de Tierras de Galicia; [Orden de 10 de octubre de 2019](#) de aprobación de las normas técnicas de planeamiento urbanístico de Galicia.

3. ORGANIZACIÓN

Se ha aprobado el [Decreto 10/2019, de 17 de enero](#), por el que se crea y se regula el Comité de Coordinación de la Red de Reservas de la Biosfera de Galicia. Se trata de órgano colegiado que se crea para la gestión, el asesoramiento y la coordinación de dicha Red, adscrito a la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, cuya presidencia ostentará la persona titular de esta consejería. Entre sus funciones están las de informar previamente las propuestas de nuevas reservas, proponer nuevas reservas o modificaciones de las existentes, elaborar propuestas de investigación o divulgación, aprobar el plan estratégico de la Red de reservas de la biosfera promover el conocimiento y cualquier otra actuación de estudio, difusión, coordinación, realización de proyectos, etc. sobre la Red de reservas de la biosfera de Galicia. Frente a la parquedad de la producción normativa ambiental, la Xunta de Galicia sigue creando órganos consultivos con funciones ambientales a los que es complejo realizar un seguimiento posterior para evaluar si desempeñan adecuadamente sus objetivos, respetan la periodicidad

de sus encuentros y, en definitiva, mejorar el funcionamiento administrativo con su actividad.

También se crea la Comisión interdepartamental para el seguimiento de la Agenda 2030 en Galicia, a través del [Decreto 142/2019, de 31 de octubre](#), de modo que todos los departamentos que integran la Administración y el Gobierno de la Comunidad Autónoma se encuentren representados para la coordinación y el seguimiento de la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible en Galicia. La Comisión estará adscrita a la consejería competente en materia de sostenibilidad ambiental (Consellería de Medio Ambiente e Territorio). Ocuparán los cargos de presidencia la persona titular de la consellería; vicepresidencia, la persona titular de la dirección general en materia de sostenibilidad ambiental; y vocalías, las personas con rango de secretario general o director general con competencias en las siguientes materias: cambio climático, calidad ambiental, medio natural, agua, agricultura, ganadería, ordenación forestal, administración local, ordenación del territorio, economía, hacienda, comercio, consumo, industria, energía, patrimonio cultural, salud pública, vivienda, infraestructuras, movilidad, relaciones exteriores y con la unión europea, protección civil, gestión de emergencias, turismo, educación, empleo, justicia, políticas sociales, igualdad, juventud, pesca, puertos, I+D y tecnologías de la información.

Otro organismo del tipo mismo tipo creado en el último año ha sido la Comisión Interdepartamental para el Impulso y Coordinación de la Estrategia Gallega de Cambio Climático y Energía 2050, a través del [Decreto 130/2019, de 3 de octubre](#).

4. EJECUCIÓN

4.1. PRESUPUESTO AUTONÓMICO PARA FUNCIONES AMBIENTALES

Los niveles de gasto en materia ambiental siguen siendo anormalmente bajos en Galicia. Una retrospectiva de la última década muestra un fuerte descenso del gasto presupuestado por la Xunta de Galicia en “actuaciones ambientales” a partir del año 2009, que todavía no se ha visto paliado pese a los leves incrementos de los últimos cinco años [gráfico 1].

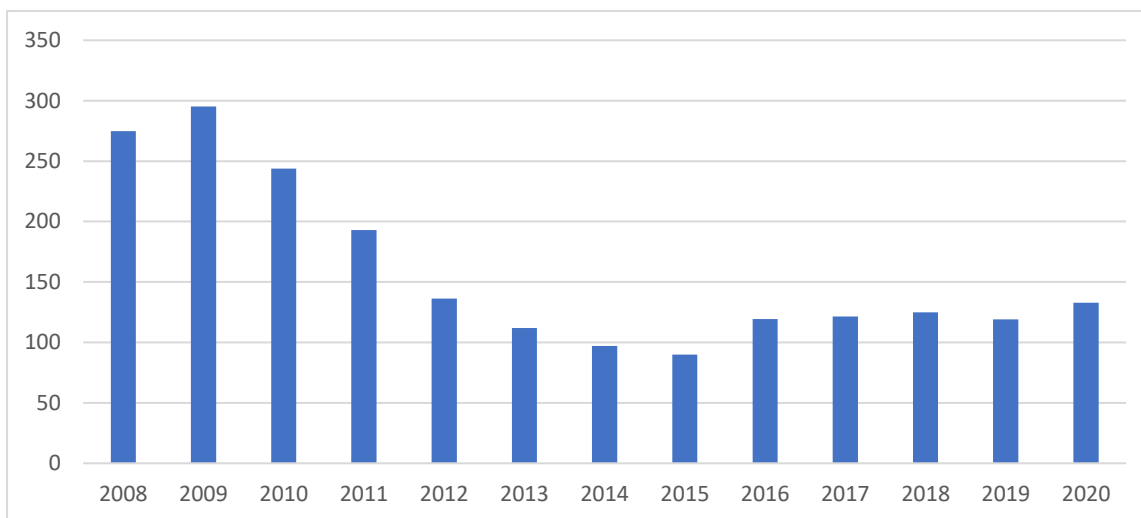


Gráfico 1: Gasto en actuaciones ambientales (millones de euros). Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Consellería de Facenda.

Por si fuera poco, entre los años 2018 y 2019 se ha producido un nuevo descenso de 6 millones de euros (en 2019 la partida fue de menos de 119 millones frente a los casi 125 millones de euros de 2018). Para el 2020 se han presupuestado cerca de 133 millones, aumento que supone la mejor cifra desde el año 2012 pero que todavía no alcanza la mitad de las cantidades de los años 2008 o 2009. El balance de una década de recortes es un descenso de más de la mitad del gasto ambiental que se programaba en los años anteriores a la crisis.

4.2. LA GESTIÓN MUNICIPAL AMBIENTAL

Otro aspecto preocupante es la tarea de gestión y planificación ambiental llevada a cabo por los ayuntamientos, como ha puesto de manifiesto el Consello de Contas de Galicia (CCG) en el [Informe de fiscalización sobre la actuación de las entidades locales de Galicia de más de 10.000 habitantes en materia medioambiental. Ejercicios 2017-2018](#). El órgano estatutario encargado de fiscalizar las cuentas de las administraciones gallegas arroja relevantes datos sobre la precariedad en la que se mueve la gestión ambiental por parte de los entes locales de Galicia. El informe advierte de que prácticamente no existe regulación municipal ni se realizan controles de la calidad del aire, de la contaminación luminosa o la acústica. La mayoría de los ayuntamientos no tienen servicio de medio ambiente, ni tienen ningún personal especialista para realizar las funciones ambientales. Las conclusiones del informe muestran que, de los 53 ayuntamientos analizados, 20 no disponen de una unidad específica dedicada a medio ambiente, de los que 17 no cuentan ni con personal especializado. Los déficits de personal, la falta de adhesión a la Agenda 21 u otras redes en defensa del medio ambiente, la falta de desarrollo de la Agenda

21 o la escasa implantación de sistemas de gestión ambiental son algunas de las problemáticas señaladas por el informe del CCG. Además, el informe detecta una carencia de normativa reguladora propia, con actuaciones apenas referidas a la eficiencia energética y, en concreto, la reducción del consumo eléctrico. Con estos mimbres es normal que escaseen las mediciones de ruido, que la contratación pública no incorpore una perspectiva ambiental o que apenas se promuevan inspecciones y procedimientos sancionadores. Así, el 42% de los ayuntamientos analizados no han realizado actuaciones de inspección y control para detectar la comisión de infracciones ambientales.

En el plano económico, el informe también da cuenta de la escasa relevancia cuantitativa de los gastos, la inadecuada contabilización de ingresos y gastos, y la falta de definición de objetivos e indicadores que permitan verificar el grado de cumplimiento de las partidas en materia de protección del medio ambiente. El gasto presupuestario también es muy bajo ya que en 2017 sólo podía atribuirse a este concepto, excluyendo el gasto en parques y jardines, el 2,9% del importe de los servicios públicos básicos. En el capítulo de ingresos, sólo un número reducido de ayuntamientos “declararon tener ingresos en concepto de tasas ambientales; consideraron como tales las tasas por la prestación del servicio de recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos, la tasa de la depuración de aguas residuales y la tasa por el suministro de agua potable. Estas tasas, que afectan a servicios con una clara transcendencia medioambiental, deben existir en todos los ayuntamientos ya que se refieren a servicios que, de acuerdo con el artículo 26 de la LRBRL, se deben prestar obligatoriamente en todos los municipios”.

Algunos de los aspectos sectoriales más cuestionados han sido, por ejemplo, la inexistencia de regulación municipal y la falta de controles sobre la calidad del aire, la contaminación luminosa o la contaminación acústica. También existen ayuntamientos que todavía no tienen normativa municipal en relación con la gestión de residuos, incumpliendo además obligaciones básicas como la de elaborar un informe anual sobre la situación de la producción y gestión de residuos. Sólo 3 ayuntamientos de los 53 analizados realizan una recogida separada de biorresiduos susceptibles de compostaje.

Entre las recomendaciones del informe, se encuentran la adhesión a los compromisos de la Carta de Aalborg y la Agenda 21, la asunción de sistemas de gestión ambiental homologables, la creación de departamentos específicos que permitan el correcto desarrollo de las competencias en materia de medio ambiente, el incremento de las labores de concienciación ciudadana, la intensificación de las tareas de control tanto de las infracciones de los índices de contaminación, el desarrollo de una normativa propia y completa en materia ambiental, o la mejora en la contabilización y fiscalización de los créditos.

4.3. ESTRATEGIAS AUTONÓMICAS PARA LA SOSTENIBILIDAD

En los minutos de descuento de la legislatura se aprobaron por el Consello de la Xunta el 3 de octubre de 2019 la [Estrategia Gallega de Cambio Climático y Energía 2050](#) y el 12 de diciembre de 2019 la [Estrategia Gallega de Economía Circular 2020-2030](#).

La Estrategia de Cambio Climático y Energía 2050 nace con una ambición limitada y pronto se vio superada por los acontecimientos. La crítica realizada por las asociaciones ecologistas en relación con la escasez del recorte de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (24,6% en 2030 con respecto a 1990) apuntaba a que, tan sólo con el cierre de las dos centrales térmicas, uno ya anunciado antes de la aprobación de la Estrategia y el otro anunciado inmediatamente después, se podía alcanzar con facilidad esa comedia cifra. De hecho, la plataforma “Galiza, Un Futuro Sen Carbón”, en sus [alegaciones](#) a la Estrategia, abogaba porque la cuota de responsabilidad de Galicia para evitar un calentamiento global superior a 1,5°C, tendría que apostar por un objetivo mínimo de reducción de las emisiones del 55% para 2030 y emisiones netas del 0 en 2040. En cambio, el gobierno gallego pospone este objetivo más allá de 2050: “Galicia, consciente de su responsabilidad y de que su futuro pasa por convertirse en una región conformada por ecosistemas y poblaciones resilientes al cambio climático, establece como meta a largo plazo conseguir la neutralidad climática (un equilibrio entre las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero derivadas de la actividad humana) lo antes posible y, a más tardar, en el año 2050, es decir, antes de que finalice la primera mitad del siglo”. Se hace valer, además, que esta meta para 2050 se va a conseguir internalizando los ajustes y sin recurrir a compensaciones de emisiones mediante proyectos internacionales.

La neutralidad climática se pretende alcanzar reduciendo las emisiones de GEI y potenciando la capacidad de absorción de carbono a través de la gestión de masas forestales, usos del suelo y conservación de los ecosistemas. La Estrategia confía en que el desarrollo de los Acuerdos de París haga ganar peso a la “gestión de las masas forestales y usos del suelo en el proceso de seguimiento y justificación del cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de cambio climático”. En ese contexto Galicia debería estudiar su potencial “para poder estar preparado para este cambio de rol y poder poner en valor su capacidad como sumidero de carbono”, del mismo modo que se busca contabilizar la conservación de ecosistemas. Parece, por tanto, confiarse más en cumplir en función de las características ambientales de Galicia, sin realizar grandes ajustes por la vía de la reducción de emisiones.

La Estrategia divide los objetivos y líneas de actuación en cuatro grandes bloques: mitigación, adaptación, investigación y dimensión social, gobernanza y sensibilización. El cronograma de actuación sitúa los principales hitos en los horizontes temporales de 2023 (finalización del primer plan operativo e inicio del segundo), 2030 (finalización del segundo plan operativo) y 2050 (neutralidad climática). El detallado diagnóstico de la Estrategia no desemboca en unas líneas de actuación con un cierto nivel de desglose que permitan un seguimiento efectivo o valorar su grado de acierto. A modo de ejemplo las líneas de actuación en materia de mitigación agrupadas en dos objetivos (reducir drásticamente las emisiones de GE y aumentar la absorción de CO₂ mediante una gestión sostenible del territorio) son para el primero de ellos: implantar la cultura de eficiencia energética en la sociedad; caminar hacia un modelo energético bajo en emisiones; incrementar la competitividad de la industria disminuyendo su huella de carbono; aumentar las alternativas disponibles a favor de una movilidad sostenible; convertir el sector primario en hipocarbónico; menos residuos, menos emisiones. Unas líneas excesivamente genéricas, no cuantificadas, sin medidas concretas para hacer una evaluación efectiva de seguimiento.

La Estrategia Gallega de Economía Circular 2020-2030 busca la alineación del modelo de producción-consumo-residuo con los postulados europeos. "Transformar la economía lineal basada en el trinomio extraer-usar-y-tirar en una economía circular en la que se define un nuevo paradigma en la utilización de los materiales y recursos, de manera que donde teníamos residuos, ahora tenemos recursos potenciales que pueden ser utilizados de nuevo por el sistema de producción". Para ello se encargó a grupos de investigación de las tres universidades gallegas la realización de un borrador de estrategia que finalmente ha visto la luz con esta aprobación. Los ejes prioritarios para la estrategia gallega de economía circular adaptados a las necesidades gallegas son: ecodiseño, actividades y modelos de servicio, acciones en el ámbito de la educación y sensibilización, sector industrial, producción de alimentos, urbanismo, gestión del ciclo del agua, y gestión de residuos. Se deja al margen energía y transporte al entender que estos son el objeto principal de la paralela Estrategia de Cambio Climático. En gran medida son ejes coincidentes con las prioridades europeas por lo que hay que descender a la concreción de las medidas para examinar en que se substancia esa adaptación a las especificidades de Galicia. Además, se definen como recursos prioritarios sobre los que las propuestas y acciones tendrán una incidencia especial: Agua, Energía, Residuos, Alimentación, Suelo y Aire.

Para cada uno de los ejes prioritarios se definen unas líneas programáticas y una serie de propuestas de acción. Lo cierto es que la excesiva generalidad de las propuestas de acción apenas permite evaluar el grado de acierto y circularidad de las medidas. Igualmente, la inclusión de medidas con

una relación muy tangencial con la Economía Circular (ej. promocionar el Camino de Santiago como ejemplo de eco-diseño y eco-camino en una línea programática de “demografía”) desdibujan la orientación global de este documento que parece querer más apuntarse a un término en boga, un slogan (ALENZA, 2019), que una voluntad clara de exprimir las potencialidades de un cambio de modelo productivo en clave de sostenibilidad. El carácter puramente aproximado y orientativo de los recursos económicos que se pretenden movilizar y la falta de especificación de las medidas normativas necesarias para impulsar esta estrategia parecen confirmar esa sensación. Tampoco se detalla la organización administrativa que va a acompañar la estrategia y una parte relevante de las medidas en el horizonte 2020-2030 son estudios, actividades formativas y de investigación que, siendo necesarios, alejan el foco de los ejes centrales necesitados de cambio.

5. JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia más relevante de 2019 revisita espacios ya transitados bien por la temática, bien por el lastre que arrastran problemas enquistados o instalaciones problemáticas donde cada nuevo acto administrativo autorizatorio o de control acaba judicializado.

La grave marea negra del Prestige en 2002 sigue sin una resolución judicial completa puesto que la sentencia del TS no permitió zanjar los aspectos indemnizatorios que todavía siguen coleando. En marzo de 2019 la Abogacía del Estado inició un intento de reclamación en el Reino Unido contratando a un despacho de abogados británico para demandar al London P&I Club como parte del entramado de empresas con relación con el buque. El London P&I Club ha respondido a la demanda negando el derecho a ejercer una acción directa contra la aseguradora del buque según los convenios internacionales y ha adoptado la estrategia de contrademandar al Reino de España, reclamando que se le compense por las costas correspondientes al procedimiento arbitral y judicial previo seguido en Londres, en las que esta empresa británica logró imponer su criterio de que cualquier reclamación ejercida sobre la póliza deba substanciarse en el ámbito del arbitraje británico. Busca así limitar su responsabilidad a los 22 millones de euros que había depositado en juicio, muy lejos de los más de 2500 millones que imponía como responsabilidad la sentencia interna española. Precisamente las cantidades depositadas en juicio por las partes comenzaron a ser repartidas por la Audiencia Provincial de A Coruña en noviembre de 2019. Son 51,7 millones de los 2500 en los que se ha cuantificado el daño.

También volvemos a traer noticias administrativas y judiciales de la regasificadora Reganosa (OPAM 2013, 2016). La azarosa vida administrativa

de esta regasificadora incluye varias Sentencias del Tribunal Supremo previas (entre ellas las STS 8824/2016, 1746/2016, 1270/2016), de las que hemos dado noticia, contra las autorizaciones administrativas y la Sentencia del TS 4195/2017 en la que, en cambio, se entendía que la modificación realizada del planeamiento urbanístico para adaptarse a la situación de la empresa no constituía desviación de poder al intentar por esa vía eludir el cumplimiento de las sentencias previas. Los fallos de 2016 anulando las autorizaciones llevaron al gobierno en funciones presidido por Mariano Rajoy a acelerar la legalización de la planta eximiéndola de tener que someterse a una evaluación ambiental completa para volver a obtener las autorizaciones anuladas. Una nueva sentencia del Tribunal Supremo sobre esta misma instalación (STS 2460/2019, de 16 de julio) anula esta decisión en un nuevo revés para la instalación regasificadora. El *petitum* de la demanda solicitaba “(i) Declarar la nulidad el Acuerdo del Consejo de Ministros recurrido y de todos aquellos actos que tengan causa en el Acuerdo declarado nulo, incluyendo cualesquiera autorizaciones que le hayan sido otorgadas a REGANOSA con base en el Acuerdo del consejo de Ministros y, en consecuencia, sin haber superado la correspondiente evaluación ambiental, en la que se debe incluir en todo caso la alternativa 0, esto es la paralización inmediata de la planta como consecuencia de las Sentencias de 28 de marzo y de 25 de abril de 2016, que declararon nulas las autorizaciones previas y de construcción de la instalación de REGANOSA, y (ii) ordenar de manera inmediata y expresa la paralización de la actividad en la planta de regasificación y el derribo de las instalaciones”. El Tribunal Supremo no atiende las alegaciones sobre la falta de cobertura de un gobierno en funciones para adoptar medidas de esta naturaleza que a su juicio no comprometen o condicionan al gobierno entrante. Anula, en cambio, porque las alegaciones en relación con los perjuicios para la continuidad del abastecimiento, los riesgos del transporte por carretera si se paraliza la instalación y el informe de “viabilidad ambiental” substitutorio aportado por la empresa no permitirían superar “el requisito de la motivación legalmente exigida” ya que “no se adapta al supuesto habilitante de la norma, a saber, un supuesto de excepcionalidad”. Se refiere que las propias STS de 2016 muestran con claridad que la exención de la evaluación de impacto no es por una cuestión excepcional que permitiría hacer uso de esa previsión de la legislación de impacto ambiental. Éstas “impiden observar que dicho Acuerdo obedece a la necesidad de acudir a un remedio de urgencia con el que atender a una situación extraordinaria y de imposible previsión. No obedece en efecto la exclusión del trámite de evaluación de impacto ambiental a la necesidad de atender a una situación extraordinaria de imposible previsión, pues la paralización de la actividad en la planta que trata de evitar el Acuerdo impugnado por la vía de excluir las futuras autorizaciones del trámite de evaluación ambiental, ni responde a una situación de imposible previsión, en cuanto la situación creada tiene su origen en una actuación de la administración disconforme a derecho,

como así lo consideran las sentencias referenciadas de 28 de marzo de 2016 y 25 de abril de 2016, ni una situación excepcional y de inmediata urgencia originada por un muy próximo cierre de la planta, cuando no consta que se hubiera iniciado el procedimiento de ejecución de aquéllas, en cuyo curso podrían intentarse y adoptarse otros remedios procesales distintos a la exención, sin duda más respetuosos con la normativa de aplicación, en la que la regla general es la evaluación y la excepción la dispensa o exención, y sin duda más acordes con el principio de proporcionalidad o, dicho de otro modo, con la importancia de la planta desde la perspectiva ambiental, máxime cuando por sentencia de esta Sala de 26 de julio de 2016 (recurso de casación 2070/2014), se anula el Decreto 144/2007, de 9 de julio, de la Junta de Galicia, por el que se aprobó el Plan de Emergencia Exterior de la planta litigiosa”.

La estimación es parcial porque no se atiende la solicitud de anular todos aquellos actos que traigan causa en el acuerdo que se anula ni a las paralizaciones solicitadas, si bien se alude a que el único acto sobre el que hay constancia, “la Resolución de 7 de julio de 2016, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se otorga a Reganosa, autorización administrativa y aprobación del proyecto de ejecución de las instalaciones de la planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado de Mugaros (A Coruña), “ha sido objeto de recurso formulado por la propia recurrente, pendiente actualmente de dictar sentencia”.

Un mes después de esta sentencia la empresa solicitaba de nuevo su [autorización](#) pidiendo una evaluación de impacto ambiental ordinaria. En octubre de 2019 el Tribunal Supremo admitía un [incidente de nulidad de actuaciones](#) contra la sentencia de este mismo año por lo que la batalla judicial en torno a esta instalación mantiene aún varios frentes abiertos.

La STSJ GAL 850/2019, de 13 de febrero, resuelve una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que ocasiona la inclusión de unos terrenos ganaderos en Red Natura 2000. El TSJ mantiene su jurisprudencia en la línea de no apreciar esa responsabilidad tanto por inexistencia de nexo causal, como por no acreditación de la efectividad del daño debido a que no se demuestra “la realización, con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto, de una efectiva explotación de ganado en los terrenos en los términos que se alegan previstos en el informe pericial (...) se parte de datos relativos, no a la concreta explotación ganadera del reclamante, sino a la "carga ganadera de pastizales, mejorados o arbustivos, en zonas medio altas y altas como las de las fincas del recurrente, y con ganado autóctono de raza rubia gallega o cruzada" y a la "producción de carne para los pastizales (mejorados o arbustivos) en estas zonas", sin que consten labores de mejora de pasto en ellos, ni siquiera que el demandante tuviera previsión de acometer tales labores con anterioridad a la mencionada entrada en vigor, que se viese posteriormente frustrada”. Igual

solución y argumentos se usan para desestimar una reclamación de responsabilidad semejante en la STSJ GAL 857/2019, de 20 de febrero.

La STSJ GAL resuelve un asunto de legitimación en procesos ambientales de forma desfavorable al recurrente, y denunciante, de unos vertidos citando la doctrina del TS de que hay “un hondo designio social a fin de evitar que la potestad sancionadora de la Administración se pueda convertir en una mera disputa entre personas privadas”. El TSJ no aprecia que la posesión de fincas próximas, la mera protección del medio ambiente o, incluso, las razones sentimentales alegadas puedan llevar a una interpretación amplia de la legitimación. “Por lo que aplicando la doctrina sentada por estas resoluciones judiciales al presente caso hemos de concluir que el recurrente no ha acreditado la titularidad de un interés personal -recuérdese que es una persona física que le atribuya una posición de ventaja por el hecho de que la sanción hubiese sido otra no resultando suficiente su condición de propietario de varios bienes inmuebles en las inmediaciones del establecimiento en la que se produjo el vertido, aunque acredite su arraigo por el hecho de haberlos adquirido herencia o alegue la imposibilidad de disfrutar del entorno de conformidad con los recuerdos de su infancia, por lo que se impone la íntegra desestimación del recurso al resultar conforme a derecho la denegación de su legitimación pese a su condición de denunciante”.

Tampoco es especialmente innovadora la STS 4171/2019, de 17 de diciembre, que resuelve un recurso de múltiples operadores contra la Orden ETU/130/2017, de 17 de febrero, por la que se actualizan los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, a efectos de su aplicación al semiperíodo regulatorio que tiene su inicio el 1 de enero de 2017 en la que son partes codemandadas la Administración General del Estado y la Xunta de Galicia. El cambio en el marco retributivo de las energías renovables se considera contrario al principio de confianza legítima ya que no es posible recuperar las inversiones con estos costes; además, se aduce que la Orden ETU/130/2017 no es conforme en relación con el fomento de las energías renovables es contraria a la Directiva 2009/28/CE, de Fomento de las Energías renovables. El Tribunal Supremo reitera la jurisprudencia recaída en los numerosos asuntos sobre esta misma cuestión para desestimarla. La cuestión para MORA (2020) “es poder hacer una reflexión sobre la intangibilidad del modelo de fomento de las energías renovables (...) en el contexto actual, de urgencia en la lucha contra el cambio climático” que refuerza “la importancia de las energías procedentes de fuentes renovables en contraposición con la sostenibilidad económica del modelo de producción de energía eléctrica”.

6. PROBLEMAS

El fin de legislatura autonómica permite hacer un balance sobre los problemas necesitados de un impulso en la próxima etapa. La obsoleta legislación de control ambiental y la escasez de recursos humanos y económicos lastran la acción ambiental autonómica y, como nos señala el Consello de Contas de Galicia, también de la mayoría de los entes locales. La escasísima actividad legislativa, en general, y ambiental, en particular, en esta legislatura apenas permite hablar de modificaciones insistentes de las principales normas sectoriales con incidencia ambiental (minas, montes, energía eólica...).

El uso del medio ambiente sólo para anuncios vistosos, pero con escaso compromiso real conduce a que los principales problemas: saneamiento de ríos y rías, planificación y conservación de los espacios naturales protegidos, restauración ambiental de actividades degradadas, gestión y tratamiento de residuos, no encuentren respuesta. La insistencia en aprobar normas que permiten excepcionamientos amplios de las exigencias ambientales y el impulso preferente de proyectos con efectos ambientales son una muestra más de ese abandono. Tampoco las apuestas para un cambio de modelo en clave de circularidad e hipocarbónico parecen estar en la agenda.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Ángeles Vázquez Mejuto.
- Secretaría general técnica: María del Carmen Bouso Montero.
- Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático: María Cruz Ferreira Costa.
- Dirección General de Patrimonio Natural: Belén María do Campo Piñeiro.
- Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Encarnación Rivas Díaz.

8. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J. F. La economía circular en el Derecho ambiental. *Revista electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 35, 2019. Disponible

en: <https://huespedes.cica.es/gimadus/> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

DURÁ ALEMAÑ, C. J. Se aprueba la catalogación de los tramos urbanos y naturales de las playas de Galicia. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 90, mayo 2019, pp. 199-200. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_05_Recopilatorio_90_AJA_Mayo.pdf#page=201 (Fecha de último acceso 16-07-2020).

- Ley 8/2019, de 23 de diciembre, de regulación del aprovechamiento lúdico de las aguas termales de Galicia. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 98, febrero 2020, pp. 83-86. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/03/2020_02_Recopilatorio_98_AJA_Febrero.pdf#page=83 (Fecha de último acceso 16-07-2020).

- Ley 9/2019, de 11 de diciembre, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 98, febrero 2020, pp. 89-92. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/03/2020_02_Recopilatorio_98_AJA_Febrero.pdf#page=89 (Fecha de último acceso 16-07-2020).

MORA RUÍZ, M. Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2019 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª, Ponente: Eduardo Calvo Rojas). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 98, febrero 2020, pp. 109-112. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/03/2020_02_Recopilatorio_98_AJA_Febrero.pdf#page=109 (Fecha de último acceso 16-07-2020).

PUENTES COCIÑA, B. Derecho y políticas ambientales en Galicia (primer semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, núm. 1, 2019. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2543> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

- Derecho y políticas ambientales en Galicia (segundo semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. X, núm. 2, 2019. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2685/0> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

Islas Baleares: la «turistificación»

BARTOMEU TRIAS PRATS

SUMARIO. 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. ORGANIZACIÓN. 2.1. Medio ambiente y territorio. 2.2. División departamental del medio ambiente. 3. LEGISLACIÓN. 3.1. Cambio Climático y Transición Energética. 3.2. Agricultura. 3.3. Residuos y Suelos Contaminados. 4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN. 5. CONFLICTOS AMBIENTALES: LA «TURISTIFICACIÓN». EL CASO PARTICULAR DE LA ISLA DE FORMENTERA. 5.1. La «turistificación». 5.2. El caso particular de Formentera: la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la Islas de Formentera. 6. APÉNDICE INFORMATIVO.

RESUMEN: La «turistificación» del territorio, o lo que es lo mismo, la ocupación intensiva por el turismo de espacios que hasta ahora no habían sido el escenario habitual de la actividad turística se ha convertido en el año 2019 en uno de los fenómenos en alza, situando en el primer orden de las preocupaciones ambientales a una buena parte de los impactos que van asociados a este fenómeno.

ABSTRACT: The «turistificación» of the territory, or what is the same, the intensive occupation by the tourism of spaces that until now had not been the usual scenario of the tourist activity has become in the year 2019 one of the phenomena in increase, placing in the first order of environmental concerns a good part of the impacts associated with this phenomenon.

PALABRAS CLAVE: Islas Baleares. Medio ambiente. Congestión turística.

KEYWORDS: Balearic Islands. Environment. Tourist congestion.

1. VALORACIÓN

1.1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La crónica del año 2019 merecería destacar tres circunstancias o hitos que lo han marcado.

En primer lugar, es importante recordar que 2019 ha sido año electoral, habiéndose celebrado elecciones al Parlamento autonómico, y también a los consejos insulares, en el mes de mayo.

Fruto de las elecciones autonómicas ha sido la reedición de la colación de gobierno en minoría que ya formó el ejecutivo en la anterior legislatura (PSIB-PSOE y *Més per Mallorca*), si bien ahora con la incorporación de una tercera fuerza (Unidas Podemos). La constitución del nuevo ejecutivo salido de las urnas ha ido seguida, como es lógico, de la redefinición de la estructura organizativa de la administración autonómica, con algunas novedades significativas en este punto. En lo que afecta al desarrollo de la política ambiental, sin duda la más relevante ha sido la que ha consistido en reunir, bajo una misma división departamental, a las materias «medio ambiente» y «territorio», recuperándose así a nivel organizativo un binomio que ya fue tradicional en los primeros tiempos de la autonomía.

Otro aspecto a destacar, en segundo lugar, es el que se refiere al elevado nivel de actividad que se ha desarrollado a lo largo del año en diversos sectores íntimamente vinculados con el medio ambiente. Especialmente debe reseñarse la actividad observada en el ámbito legislativo. Frente a años anteriores, donde la acción normativa se había reducido a la introducción de pequeños retoques o modificaciones puntuales en algunas normas preexistentes, en el año 2019 – como se podrá comprobar en el epígrafe correspondiente– han visto la luz distintas disposiciones legales de notable calado, que abordan la regulación completa de determinados ámbitos de actividad con una innegable implicación en el campo de la política medioambiental.

Finalmente, el tercer dato a mencionar es el que tiene que ver con el tema de los conflictos ambientales. En este punto, el año 2019 ha servido para confirmar una tendencia que venían apuntando los años anteriores, y que se

concreta en la importancia creciente que tiene, dentro de las preocupaciones de la sociedad relacionadas con el medio ambiente, el fenómeno de la llamada «turistificación», o lo que es lo mismo, la colonización del territorio por el turismo. La congestión causada por el turismo, con todas sus consecuencias asociadas –la relacionada con el incremento sobresaliente del parque automovilístico, por poner un ejemplo–, se ha convertido en la primera de las preocupaciones de la sociedad balear, arrebatando así el protagonismo a otros conflictos que habían sido tradicionales en la comunidad autónoma, como el referido al consumo territorial vinculado al desarrollo urbanístico. La percepción de la situación de saturación causada por la llegada de turistas, especialmente en el periodo estival central, ha tenido respuesta en algunas iniciativas muy significativas, sobre todo la adoptada por el legislador –que se comentará más adelante– para la isla de Formentera.

2. ORGANIZACIÓN

2.1. MEDIO AMBIENTE Y TERRITORIO

En los primeros tiempos siguientes a la constitución de la comunidad autónoma el medio ambiente solo alcanzó a asumir, dentro de la organización administrativa, un nivel secundario, de dirección general (Dirección General de Medio Ambiente). Integrada, además, dentro de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, lo que servía a su vez para poner de manifiesto –expresado en la vertiente organizativa– la posición destacada que en las Islas Baleares han ocupado tradicionalmente las cuestiones territoriales, de ordenación del territorio, dentro de la política de protección del medio ambiente.

No fue hasta la mitad de la década de los años noventa (1996) cuando la expresión «medio ambiente» ascendió al primer nivel de la división funcional administrativa, aunque siguiendo ligada a la ordenación territorial (Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral). Habría que esperar algunos años más, hasta 1999, para que esa unión tradicional se deshiciera, y el «medio ambiente» adquiriera entidad propia e independiente dentro de la organización administrativa (Consejería de Medio Ambiente).

Esa situación, sin embargo, no tuvo un recorrido excesivamente largo, duró apenas una década, volviéndose posteriormente a la vinculación entre medio ambiente y territorio. Y con el añadido, durante algún periodo, de otros sectores de actividad, como la agricultura y la pesca. Esta aglutinación de sectores en una única división departamental pudo ser entendida como una cierta dilución de los intereses ambientales, que en ocasiones parecieron quedar ensombrecidos o desdibujados frente al impulso creciente de los intereses

(económicos) vinculados a las actividades agrícolas y de aprovechamiento urbanístico del suelo.

En la legislatura anterior a las últimas elecciones del año 2019, la ordenación territorial se volvió a separar del medio ambiente, que mantuvo su unión, no obstante, con la agricultura y la pesca. Después de las elecciones, curiosamente, la reestructuración de la administración autonómica que se ha llevado a cabo ha traído consigo la operación de signo contrario: medio ambiente y territorio nuevamente quedan unidos en el misma consejería, Consejería de Medio Ambiente y Territorio, que deja de tener atribuciones en los ámbitos de la agricultura, ganadería y pesca.

Como se puede comprobar, en la denominación de la consejería se antepone el medio ambiente al territorio, algo que se puede explicar perfectamente desde un punto de vista competencial. Desde hace tiempo, y más aún con la reforma estatutaria del año 2007, la inmensa mayoría de potestades ejecutivas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y también incluso la potestad reglamentaria, han quedado en manos de los consejos insulares, de modo que son relativamente pocas –más allá de la elaboración y presentación al parlamento de los proyectos de ley– las responsabilidades del gobierno autonómico. Sea como fuere, no obstante, la asociación en plano de igualdad de medio ambiente y territorio en un mismo departamento sirve para evidenciar algo que ya habíamos destacado antes: que la política relativa a la organización del territorio es entendida en las Islas Baleares como un elemento clave de la política ambiental. Sin duda en los territorios insulares la percepción de finitud territorial es más acusada que en otras geografías, y de ahí que el suelo, que ya de por sí constituye un recurso no renovable, sea visto como un elemento especialmente frágil del medio ambiente.

2.2. DIVISIÓN DEPARTAMENTAL DEL MEDIO AMBIENTE

La existencia de una consejería con atribuciones específicas sobre medio ambiente no implica, contrariamente a lo que en principio podría pensarse, que todos los aspectos esenciales de la materia queden englobados dentro de su esfera de competencias y actuación. Dejando al margen que el medio ambiente tiene una proyección significativamente transversal, y que por consiguiente es inevitable que interseccione con las responsabilidades asignadas a otras consejerías, no puede pasar desapercibido que algunos elementos o líneas de acción que son claves en la política de protección del medio ambiente queden separadas funcionalmente del departamento que tiene específicamente atribuidas las competencias sobre la materia. Nos referimos en particular a lo que sucede con la energía y con la lucha contra el cambio climático, esferas estas dos que se reúnen a nivel de dirección general (Dirección General de

Energía y Cambio Climático) dentro de la Consejería de Transición Energética y Sectores Productivos.

La opción organizativa revela a nuestro juicio una particular manera de ver el cambio climático, una visión que también puede encontrarse en el plano normativo, según lo revela una de las disposiciones más relevantes que se han aprobado este año, la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio Climático y Transición Energética. Lo que queremos decir es que el cambio climático, más que entenderse en su dimensión global, como fenómeno originado por una multiplicidad de factores, parece contemplarse desde una perspectiva sobre todo sectorial, o mejor dicho, parece querer abordarse fundamentalmente desde el punto de vista de la definición del modelo energético y del impacto que este modelo tiene sobre aquel fenómeno. Se explica así la unión entre energía y cambio climático. Y también se explica así que la Ley 10/2019 sea antes una norma de transición energética que de cambio climático. O dicho en otras palabras, que sea una ley que lo que pretende principalmente es introducir un cambio sustancial en el modelo energético de las Islas Baleares, con el fin de minimizar, e incluso suprimir, la dependencia de los combustibles fósiles. Sin desconocer, eso es cierto, el impacto positivo que el pretendido cambio de modelo ha de acabar teniendo –básicamente por la reducción de las emisiones de gases de efectos invernadero– sobre la estrategia de la lucha contra el cambio climático.

En definitiva, la producción y uso de la energía, elemento esencial para la actividad productiva, tiene una influencia capital sobre el fenómeno del cambio climático. Y de ahí que la lucha contra dicho fenómeno pase en primer lugar por hacer efectivo un proceso de transición hacia un modelo de economía descarbonizada. Esta es la estrategia o perspectiva desde la que se debe entender la opción organizativa seguida por la administración autonómica, que une energía y cambio climático, y que lo hace dentro de una consejería nominalmente dedicada a la transición energética y a los sectores productivos.

3. LEGISLACIÓN

En el apéndice informativo se contiene una enumeración de las principales normas y actos que se han producido a lo largo del año 2019 y que tienen una especial relación con la materia ambiental.

Como hicimos notar en otro momento, la producción legislativa en el año 2019 ha sido más que notable.

3.1. CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

A destacar, en primer lugar, la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, Ley 10/2019, de 22 de febrero, ya citada antes. Sobre el contenido de esta ley puede encontrarse un extenso comentario en el [capítulo dedicado a las Islas Baleares del Observatorio de Políticas Ambientales 2019](#). El comentario que se hizo entonces respondía a la aprobación, en el año 2018, del proyecto de ley. El texto que este año ha salido finalmente del parlamento autonómico no ha alterado en ningún aspecto esencial el contenido de aquel proyecto, de manera que lo que ya se dijo antes sigue siendo perfectamente válido ahora. Y a ello nos remitimos para evitar innecesarias reiteraciones.

Cabe, no obstante, hacer una observación adicional. La aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética ha suscitado dudas en cuanto a la constitucionalidad de algunas de sus previsiones. Y en particular sobre una de las medidas más significativas de las adoptadas por la ley: la que se refiere al establecimiento de un calendario relativo a la restricción de la circulación de vehículos de combustión interna. Según establece la disposición adicional tercera, apartado tercero, de la Ley: i) a partir del 1 de enero de 2025 quedará prohibida la circulación de turismos y motocicletas que utilicen diésel como combustible, salvo algunas excepciones específicas por razón de servicio público o de radicación previa en el territorio de las Islas Baleares; y ii) a partir del 1 de enero de 2035 quedará prohibida la circulación de turismos, motocicletas, furgones y furgonetas que no sean libres de emisiones, con las mismas excepciones que antes.

El debate sobre la constitucionalidad de la disposición señalada dio lugar a la reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Tras entablar las oportunas negociaciones dirigidas a resolver las discrepancias surgidas, las mismas se han zanjado con el acuerdo adoptado por la Comisión a finales de año (BOE núm. 304, de 19 de diciembre de 2019). En dicho acuerdo ambas partes, Estado y Comunidad Autónoma, coinciden en aceptar que la disposición adicional tercera, apartado tercero, de la Ley incide sobre una cuestión reservada a las competencias exclusivas del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Y por esa razón la comunidad autónoma adopta el compromiso de suspender la aplicación del calendario previsto en el apartado tercero de la disposición adicional tercero, de acuerdo con la facultad prevista en el apartado quinto de la misma disposición, que autoriza al ejecutivo autonómico a introducir cambios en el calendario previsto. Así pues, el compromiso alcanzado no afecta a la redacción de la norma, que se mantiene inalterada, sino sólo a su aplicación, a la espera de la regulación sobre la cuestión que dicte el Estado en el ejercicio de sus competencias.

3.2. AGRICULTURA

La actividad agraria tiene un carácter estratégico en el ámbito socioeconómico de las Islas Baleares. Y no solo porque los territorios insulares resultan especialmente vulnerables desde el punto de vista de su dependencia externa de alimentos. Sino también por el papel fundamental que desempeña la actividad agraria desde el punto de vista de la conservación del territorio, el paisaje y el medio y la biodiversidad rurales. En ese contexto se inserta precisamente la Ley 3/2019, de 9 de febrero, agraria de las Islas Baleares.

La Ley tiene por objeto la ordenación general de los sectores agrícola, ganadero, forestal y agroalimentario, todo ello vinculado al desarrollo rural de las Islas Baleares.

Más allá de la regulación de las condiciones de ejercicio de la actividad agraria (registro de actividades, obligaciones de los explotadores, comercialización de productos, etc.), el contenido de la Ley muestra, como no podía ser de otra manera, una estrecha vinculación con la ordenación territorial y urbanística. Y ello no únicamente porque se trata de una actividad que tiene una evidente proyección territorial, sino también sobre todo porque el fomento e impulso de la actividad agraria se conciben como herramientas fundamentales para la preservación de los valores naturales y del paisaje de las Islas Baleares.

En este sentido, existe en la Ley una decidida voluntad de preservar el suelo rústico para la actividad agraria, evitando a la vez el consumo de territorio por parte de otras actividades que resultan impropias del medio rural y que no contribuyen a su mantenimiento. Destaca en este punto la previsión de la figura de las «zonas de alto valor agrario» (ZAVA), con las que se pretende estimular al máximo la protección de los valores agrarios del suelo rústico. O también se puede destacar la incorporación del principio de «vinculación del planeamiento urbanístico», asociado al criterio de que los usos agrarios se han de considerar usos admitidos, no sujetos a la previa declaración de interés general, en la medida que están vinculados con la naturaleza y destinos propios de las fincas rústicas.

Por último, al margen de todo lo dicho, conviene subrayar la atención que presta a la Ley a la regulación de diferentes mecanismos o instrumentos con los que se pretenden poner en valor y hacer efectivos los servicios ambientales y sociales que puede ofrecer la actividad agraria. Así, se regulan figuras como los contratos territoriales suscritos entre la administración y los titulares de explotaciones agrarias, o se regulan también los acuerdos de custodia del territorio, suscritos entre entidades de custodia y explotaciones agrarias, que permiten que los explotadores reciban compensaciones por aquellos servicios públicos (mantenimiento del paisaje rural, por ejemplo) que no paga el mercado porque no son productos o mercancías susceptibles de comercio.

3.3. RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

La Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Islas Baleares, que se encuadra en el marco de la legislación básica estatal sobre la materia, responde a un propósito fundamental, declarado abiertamente desde el mismo inicio de su exposición de motivos: ser una norma para la gestión sostenible de los residuos y una herramienta jurídica capaz de dar un giro efectivo hacia el nuevo paradigma europeo y mundial de la economía circular. Como proclama con énfasis la propia Ley, la generación de residuos tienen que disminuir, y los que se generan tienen que dejar de ser un residuo para convertirse en un recurso. Y todo ese ambicioso objetivo, además, debe cumplirse en el escenario que definen las peculiaridades del archipiélago balear.

La Ley, en efecto, se muestra ambiciosa, como lo evidencia su pretensión de adelantarse a los cambios que se han de producir en el futuro en la normativa europea de residuos. En este sentido, la exposición de motivos de la norma hace una expresa alusión al acuerdo alcanzado por la Comisión Europea con representantes del Parlamento Europeo, en fecha 18 de diciembre de 2017, sobre medidas legislativas en materias de residuos; medidas que se han de plasmar en las nuevas directivas que modificarán las actualmente en vigor y que han de traer consigo el establecimiento de objetivos más elevados en cuanto al tratamiento de residuos. Entre los futuros objetivos, que asume ya la Ley balear, está por ejemplo el que fija en el 3%, para el año, 2025, el porcentaje para la reutilización de los residuos municipales de origen doméstico, y en el 5% para el año 2030.

En la misma línea de incrementar las exigencias de la legislación europea y estatal, la Ley incorpora la clásica jerarquía de gestión de residuos –reducir, reutilizar, reciclar, valorizar energéticamente y eliminar–, pero tratando de potenciarla al máximo. Así, como muestra, mientras que la normativa europea y básica estatal priorizan la valorización sobre la eliminación únicamente para algunas categorías de residuos, sería el caso de los residuos domésticos mezclados, la Ley autonómica extiende esa prioridad para todos los residuos en general, salvo excepciones planamente justificadas.

La Ley es consciente de que el cumplimiento de su propósito último tiene como primer reto, tal vez el principal, el de resolver satisfactoriamente la cuestión relativa a la recogida selectiva y el tratamiento diferenciado de la materia orgánica de origen domiciliario, que representa más del 40% de los residuos de competencia municipal. Y para dar respuesta a este reto la norma incorpora diversas previsiones que resultan relevantes, como la obligatoriedad de la recogida selectiva y eficiente de la materia orgánica, la potenciación del compostaje doméstico y comunitario o el establecimiento de un umbral máximo de impropios (5%; en casos justificados 10%) que permita asegurar un tratamiento de calidad.

Otros principios tradicionales que recoge la Ley balear en cuanto al tratamiento de residuos son los de proximidad y suficiencia. Se hace especial hincapié en la prioridad de que los residuos se traten en las Islas Baleares. Y más aún, que cada isla pueda gestionar correctamente *in situ* los propios residuos.

Finalmente, fuera ya de lo que es propiamente el tratamiento de los residuos, merece destacarse la particular atención que la Ley presta a las acciones de educación, formación y concienciación en materia de gestión de residuos. La norma incide en las actuaciones que deben llevar a cabo las distintas administraciones, cada una en el ámbito de sus propias competencias, convencida de que la sensibilización sobre buenas prácticas constituye una tarea imprescindible y que tiene que ser constante para alcanzar un cambio de hábitos a todos los niveles y a todas las edades.

4. EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

El año 2019 no ha deparado excesivas noticias de relevancia relacionadas con la actuación de gestión ambiental. Igual que en años precedentes, la intervención de los poderes públicos se ha limitado fundamentalmente a una tarea que podríamos denominar de gestión ordinaria y de continuidad en aquellos ámbitos que tradicionalmente, durante los últimos tiempos, vienen centrando la atención de la actuación administrativa, como puedan ser la mejora de las conducciones de agua potable y de los sistemas de depuración de aguas residuales, la lucha contra los incendios forestales o la mejora del litoral y de los espacios naturales protegidos, por citar algunos de los más destacados.

En este último ámbito, precisamente, el de la protección de los espacios naturales, y también de las especies, se han centrado las actuaciones que mejor merecen ser destacadas aquí.

En particular, cabe hacer alusión al esfuerzo continuado del gobierno autonómico destinado a impulsar el proceso de integración de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en el ámbito de las Islas Baleares. Así, en el año 2019 se ha aprobado la declaración de diversas nuevas zonas de especial conservación para las aves (ZEPA), hasta un total de once, del mismo modo que se ha aprobado la ampliación del ámbito de algunas otras ya existentes (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de enero de 2019). En la misma línea, se han declarado como zonas especiales de conservación (ZEC) algunos lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 en las Islas Baleares (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de mayo de 2019). Y también se ha avanzado en el proceso de planificación ambiental de estos espacios protegidos (Decreto 44/2019, de 24 de mayo).

Siguiendo con la protección de los espacios naturales, cabe hacer mención particular a la ampliación del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, acordada en este caso –habida cuenta el sistema de reparto de competencias– por el gobierno estatal (Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 febrero de 2019). La decisión adoptada responde al cumplimiento de los objetivos (objetivo 11) de las Metas de Aichi del Convenio para la Diversidad Biológica, que compromete a los estados miembros de dicho convenio a aumentar significativamente el porcentaje de aguas territoriales protegidas. Y ha tenido como resultado la incorporación a la superficie del parque nacional de más de ochenta mil nuevas hectáreas de aguas marinas colindantes. Con la ampliación llevada a cabo la extensión del parque se ha multiplicado por nueve, y ha convertido al archipiélago de Cabrera en el mayor parque nacional de España.

En una esfera distinta, por último, conviene hacer alusión a otro de los ámbitos que tradicionalmente –dadas las características físicas de las Islas Baleares– centran la atención de la administración autonómica, es el que se refiere a los recursos hídricos. En este punto, debemos recordar que en febrero del año 2015 la comunidad autónoma recibió el informe remitido desde Bruselas (informe *Draft Points*) relativo al cumplimiento de la Directiva Marco del Agua por parte de los distintos planes hidrológicos de cuenca. En el cual, en concreto, se hacía mención expresa a una serie de incumplimientos por parte del Plan Hidrológico de las Islas Baleares. A la vista de las deficiencias señaladas en el referido Informe, el Consejo de Gobierno, en fecha 24 de julio de 2015, acordó iniciar la revisión anticipada del Plan Hidrológico correspondiente al segundo ciclo (2015-2021).

Hay que decir que revisión del Plan Hidrológico se ha elaborado conforme a las prescripciones técnicas impuestas por el Decreto ley 1/2015 de 10 de abril, que aprobó la Instrucción de Planificación Hidrológica para la demarcación hidrográfica intracomunitaria de las Islas Baleares. Y que finalmente el nuevo Plan ha sido aprobado mediante Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero.

El nuevo Plan, como destacamos antes, trata de dar solución a los importantes déficits detectados en cuanto al estado y calidad de una parte notable de las masas de agua de la comunidad autónoma. Frente a esa situación, el Plan Hidrológico revisa y actualiza el estado de las masas de agua subterránea, adaptando su clasificación de acuerdo con la Directiva Marco del Agua y adoptando los cambios normativos adecuados para la protección de las dichas masas de agua; asimismo, actualiza el programa de medidas para la recuperación de los acuíferos en mal estado cuantitativo y cualitativo; igualmente, por otra parte, prevé programas de control y seguimiento, particularmente por lo que se refiere a las aguas superficiales; adopta medidas

para reducir la contaminación difusa; o también, a destacar, establece nuevas medidas relacionadas con la gestión de la demanda. Con todo esto, en fin, se pretende poder dar cumplimiento a las determinaciones impuestas por la Directiva Marco del Agua.

5. CONFLICTOS AMBIENTALES: LA «TURISTIFICACIÓN». EL CASO PARTICULAR DE LA ISLA DE FORMENTERA

5.1. LA «TURISTIFICACIÓN»

Se ha mencionado antes que una de las principales preocupaciones ambientales que históricamente han estado presentes en la sociedad balear es la que tiene que ver con el proceso de consumo progresivo de territorio asociado a las operaciones de desarrollo urbanístico. O para ser aún más precisos, asociado a las operaciones de desarrollo urbanístico-turístico. El crecimiento en extensión, traducido en la urbanización-sellado de nuevas hectáreas de suelo que se vinculan al uso alojativo, y particularmente al alojamiento turístico, se ha percibido tradicionalmente por una parte importante de la sociedad, y también por parte de los poderes públicos, como una seria amenaza para la sostenibilidad del territorio insular.

Sin embargo, en los últimos tiempos se viene percibiendo un cambio en la forma de contemplar esa amenaza, que se concreta no ya tanto en el crecimiento extensivo, de consumo de nuevo territorio, sino sobre todo en el crecimiento intensivo. O mejor dicho, en la ocupación por el turismo de espacios que hasta ahora no habían sido el escenario habitual de la actividad turística.

En efecto, al margen de la evolución que haya podido experimentar la población turística en términos cuantitativos, es evidente que desde hace algunos años se viene imponiendo un destacado cambio cualitativo. Un cambio que se traduce, como dijimos antes, en la colonización de nuevos espacios por parte de la población turística: el turismo ha dejado de concentrarse en las zonas turísticas, normalmente zonas de litoral, para penetrar en el tejido de los núcleos de población tradicionales, sobre todo las ciudades. Surge así el fenómeno de la «turistificación» del territorio. O lo que es lo mismo, el territorio, sobre todo el espacio urbano, deja de ser el hábitat de los residentes y el escenario de las relaciones socioeconómicas en las que estos se mueven habitualmente para convertirse en el decorado de la actividad turística.

Este es un fenómeno que se puede observar en numerosas ciudades conocidas de nuestro entorno próximo, Barcelona, Madrid, París, Lisboa, Ámsterdam o Venecia, por señalar algunos de los ejemplos más significativos, pero que ya está presente también en el archipiélago balear. Palma o Ibiza son igualmente ejemplos claros de este fenómeno.

Las razones que pueden servir para explicarlo son diversas, pero hay dos que a nuestro modo de ver son especialmente destacables. De un lado la irrupción del llamado alojamiento colaborativo, potenciado en gran medida por la proliferación de plataformas digitales que publicitan y comercializan el alquiler vacacional en edificios residenciales. Y de otro lado el fenómeno que se ha denominado «hipermovilidad» (como dato, baste saber que el 77% de los vuelos que se realizan en todo el mundo responden al motivo de hacer turismo), que obedece sobre todo a algunos de los factores –especialmente trascendentes en las Islas Baleares– que definen el nuevo escenario del transporte: abaratamiento del transporte aéreo e intensificación del tráfico crucerista.

La expresión «turistificación» no aparece recogida en el Diccionario de la Real Academia Española, pero ya se ha hecho habitual en ciertas ramas del conocimiento (Derecho, Ciencia Política, Geografía) y en el hablar de la ciudadanía, con un significado que muchas veces denota una profunda carga peyorativa, en alusión directa al impacto negativo que la concentración turística provoca en el tejido comercial y social de determinados barrios o ciudades. En esta línea, algunos autores (Bojórquez Luque) utilizan la expresión para definir el «proceso de transformación del espacio y de las relaciones sociales con cargo al predominio del sector turístico en la economía, la sociedad y la cultura».

No hay duda de que el fenómeno de la «turistificación» puede comportar efectos positivos relevantes (aumento del empleo, crecimiento de la economía, por ejemplo). Pero también es cierto que ese fenómeno ha traído consigo importantes transformaciones y efectos, a nivel social y económico, que difícilmente pueden entenderse como favorables: la sustitución de la población residente tradicional por parte de las clases con mayor poder adquisitivo (*gentrificación*), la pérdida de habitantes en los barrios en favor de los visitantes (*urbanización*), la desaparición del comercio tradicional y el dominio de lo empresarial (*brandificación*) o la pérdida de las costumbres y tradiciones locales (*fetichización*). Y todo ello con el riesgo de acabar desembocando, como ha sucedido ya en algunas localidades, en la *turismofobia*. O sea, en la percepción que el residente tiene del turista como un enemigo, como un adversario con el que ha de competir por el acceso y disfrute del espacio público y privado.

Y todo eso sin dejar de lado, por supuesto, los impactos notables que la «turistificación» puede tener también, y que de hecho tiene, sobre el medio ambiente. Impactos que se concretan en aspectos tan relevantes como pueden ser –por citar algunos– los que afectan a la gestión de los residuos, a la suficiencia de los recursos hídricos o a la contaminación del aire, en especial la contaminación generada por las emisiones de los vehículos que cada vez en mayor número circulan por las calles y carreteras de las Islas Baleares.

En este sentido, conviene mencionar aquí una reciente encuesta realizada, durante el año 2019, por el Instituto Balear de Asuntos Sociales (IBES), que revela que la «masificación de personas por el turismo» constituye uno de los principales problemas medioambientales que preocupan a los habitantes de las islas (35'6%). Ocupa el segundo lugar en el *ranking* de las preocupaciones ambientales detectadas. Solo superada por otra que guarda estrecha relación con esta, que antes ya hemos mencionado: «la masificación de vehículos» (48'4%). Más aún, un repaso completo a la clasificación u orden de prelación de los problemas medioambientales percibidos por la sociedad balear nos permite constatar que una buena parte de los impactos a lo que antes también hemos hecho referencia aparecen los primeros lugares de esa clasificación: «derroche de agua» (32'3%), «deterioro de las playas» (27'6%), «contaminación de las aguas marinas» (26'2%), «residuos y basuras» (22'7%), «escasez de agua» (19'4%) o «contaminación del aire» (19'2%).

5.2. EL CASO PARTICULAR DE FORMENTERA: LA LEY 7/2019, DE 8 DE FEBRERO, PARA LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL Y ECONÓMICA DE LA ISLAS DE FORMENTERA

El fenómeno de la «turistificación» se hace especialmente sensible en determinados territorios del archipiélago, como es el caso de la isla de Formentera. Así es, las singulares características biogeográficas de esta isla ponen de manifiesto su especial fragilidad, y determinan que sus valores naturales, paisajísticos y patrimoniales se vean seriamente amenazados por la sobrecarga de afluencia turística que sufre Formentera durante la temporada alta (meses de mayo a octubre).

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (2018), la población residente estable de la isla apenas supera los doce mil habitantes. Sin embargo, en temporada alta se pueden concentrar en Formentera hasta cuarenta y cuatro mil personas. Es decir, una población que casi cuadruplica la residente, lo que hace que Formentera se sitúe, hoy por hoy, entre los territorios españoles de litoral con más carga turística.

Íntimamente asociados a los datos del flujo turístico encontramos los relacionados con la entrada y circulación de vehículos en la isla. Como dijimos antes, la población residente apenas sobrepasa los doce mil habitantes. Y sin embargo, resulta que según los datos del impuesto de vehículos de tracción mecánica el parque móvil de los vehículos que tributan en la isla supera las veinte mil unidades, de las cuales la mitad se destinan a alquiler. Pero eso no es todo. Los datos de la Autoridad Portuaria de Baleares revelan asimismo que durante la temporada alta la isla recibe por vía marítima, en régimen de pasaje, cerca de treinta mil vehículos.

Ciertamente las cifras de entrada y circulación de vehículos, y las de afluencia turística que están en la base de estas, son notablemente elevadas. Y representan de hecho un serio riesgo para el equilibrio medioambiental de un territorio que es muy reducido (83'24 km²) y en el que coexisten además numerosos elementos o espacios con unos valores ecológicos y paisajísticos enormemente destacados.

La situación que acabamos de describir ha llevado al Parlamento autonómico a adoptar una iniciativa pionera en el estado español, que tiene su inspiración en las medidas de restricción del tráfico motorizado que, destinadas a luchar contra la contaminación del aire, la congestión viaria o a la protección del patrimonio, se han adoptado ya en algunas de nuestras ciudades o de nuestro entorno próximo (Madrid, Barcelona, Berlín, Roma, París). O también en algunos territorios insulares que se podrían asemejar a Formentera (isla de Hydra, en Grecia).

Por lo demás, la iniciativa se mueve en la línea de la estrategia señalada por la Comisión Europea –Plan de Acción de Movilidad Urbana–, que ha señalado que determinadas políticas, entre ellas las de protección del medio ambiente y la salud, no pueden conseguir sus objetivos sin tener en cuenta especificidades como la movilidad. Y también en la línea de las estrategias directamente relacionadas con la política turística –«Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo» (2007), «Europa, primer destino turístico mundial: un nuevo marco para el turismo europeo» (2010), «Una estrategia europea para un mayor crecimiento y ocupación en el turismo costero y marítimo» (2014)–, que fijan los ejes prioritarios de dicha política orientados hacia el turismo sostenible, y que destacan, entre otros aspectos, la necesidad de atender al impacto medioambiental de los transportes vinculados al turismo.

La iniciativa a la que nos referimos se ha concretado finalmente en la aprobación de la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera. Se trata de un texto normativo que no es excesivamente extenso, poco más de una veintena de disposiciones, que tiene como núcleo central, o lo que podríamos denominar «medida-estrella», la restricción del número de vehículos que pueden entrar y circular por la isla de Formentera.

Hay que reconocer que la redacción de la norma no es todo lo clara que cabría esperar. Del texto de la misma parece desprenderse la posibilidad de establecer una doble limitación: de entrada y circulación o solamente de circulación.

- La primera aparece prevista en el artículo 3, donde se dice que «se prohíbe la afluencia a Formentera de todo tipo de vehículos a motor, como también la circulación de estos vehículos por la red viaria de la isla, incluido el estacionamiento, en el periodo que determine el Consejo Insular de Formentera. No obstante, el artículo 2 de la Ley establece algunas excepciones que no quedan afectadas por la prohibición, como por ejemplo la que se refiere a los vehículos cuyos titulares sean personas con residencia en la isla, la relativa a los vehículos que pertenezcan a personas residentes en Ibiza que acrediten la necesidad de desplazarse Formentera o también, por citar un ejemplo más, la que exonera a los vehículos oficiales y de servicio público y a los vehículos de alquiler. Para estos últimos, sin embargo, se prevé la posibilidad de establecer un cupo máximo anual de vehículos que puedan entrar en la isla para su comercialización.
- La segunda limitación, prevista en el artículo 4, es la que afecta exclusivamente a la circulación, lo que viene decir que no todos los vehículos que pueden entrar en la isla pueden circular de manera simultánea. A tal efecto el artículo 2 dispone que «el Pleno de Consejo Insular de Formentera establecerá justificadamente, con carácter anual o bienal, el techo de vehículos que podrá circular por la isla en los periodos de limitación». Dicho techo máximo podrá establecerse según tipologías de vehículos, debiéndose en todo caso dar preferencia a los vehículos eléctricos o no contaminantes. Aunque no se dice expresamente, del contenido de la regulación parece desprenderse que la limitación prevista en el artículo 4 no afecta a los vehículos ya exonerados de la primera limitación.

En definitiva, visto como están diseñadas las limitaciones, bien puede decirse: i) que las limitaciones afectan básicamente a los vehículos procedentes del exterior de la isla en uso por visitantes-turistas; y ii) por otro lado, que la segunda limitación absorbe en buena parte a la primera, pues es difícil pensar que un turista traslade su vehículo a Formentera si no es para circular por la isla. Queda al margen, por supuesto, el caso de los vehículos de alquiler, para los que la doble limitación aparece claramente expresada en el artículo 6, donde se dice que: «El Pleno del Consejo Insular de Formentera podrá fijar motivadamente el número máximo de vehículos a motor que, para el conjunto de esta actividad, pueda entrar anualmente en la isla para la comercialización. Asimismo, podrá determinar, respetando el techo de vehículos en circulación que regula el artículo 4, el número máximo de vehículos de alquiler que podrá circular por Formentera en los periodos de limitación a que hace referencia el artículo 3».

Finalmente, señalar que la Ley dispone que todos los vehículos a los que se permita la circulación por la isla de Formentera, dentro del marco de las limitaciones establecidas, deberá llevar obligatoriamente, en un lugar visible, la correspondiente acreditación expedida por el Consejo Insular. Y que la expedición de la referida acreditación conllevará el abono de la correspondiente tasa.

El 27 de marzo de 2019 el pleno del Consejo Insular de Formentera aprobó por primera vez la limitación a la entrada y circulación de vehículos para el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 31 de agosto, con los siguientes máximos diarios (para régimen de pasaje y alquiler): 4.890 coches y 7.230 motos.

6. APENDICE INFORMATIVO

1. Departamento del Gobierno autonómico competente en materia de medio ambiente: Consejería de Medio Ambiente y Territorio. Titular: Sr. Miquel Mir Gual

1.1. Estructura interna

1.1.1. Órganos superiores y directivos:

- Secretaria General: Sra. Catalina Inés Perelló Carbonell.
- Dirección General de Recurso Hídricos: Sra. Juana Maria Garau Muntaner.
- Dirección General de Residuos y Educación Ambiental: Sr. Sebastià Sansó i Jaume.
- Dirección General de Territorio y Paisaje: Sra. Maria Magdalena Pons Esteva.
- Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad: Sr. Llorenç Mas Parera.

1.1.2. Otros órganos decisorios con rango directivo:

- Comisión Balear de Medio Ambiente.

1.2. Entes instrumentales dependientes o vinculados a la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio

1.2.1. Entes institucionales:

- Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA).
- Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).
- Servicio de Información Territorial de las Islas Baleares (SITIBSA).

1.2.2. Consorcios:

- Consorcio de Aguas de las Islas Baleares.
- Consorcio para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB).
- Consorcio de Infraestructuras de las Islas Baleares.
- Consorcio para el Desarrollo de Actuaciones de Mejor y Construcción de Infraestructuras en el territorio de la Entidad Local Menor de Palmanyola.

2. Normativa y actos

2.1. Normas con rango de ley

- Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de las Islas Baleares.
- Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la Isla de Formentera.
- Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Islas Baleares.
- Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición Energética.
- Real Decreto-ley 4/2019, de 22 de febrero, del régimen especial de las Islas Baleares.

2.2. Otras disposiciones y actos

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 18 de enero de 2019, por el que se aprueba la declaración y ampliación de zonas de especial protección para las aves (ZEPA) en el ámbito de las Islas Baleares.

- Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de febrero de 2019, por el que se amplían los límites del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera.
- Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Islas Baleares.
- Decreto 26/2019, de 12 de abril, por el que se establece la Reserva Marina «Illa de l’Aire» y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marinas y las actividades subacuáticas, y se modifica la Orden del Consejero de Agricultura, Comercio e Industria, de 15 de junio de 1999, por el que se establece la Reserva Marina del Norte de Menorca, comprendida entre la «Punta des Morter», la «Illa des Porros» y el «Cap Gros», y se regulan las actividades a desarrollar.
- Decreto 44/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el plan de gestión Natura 2000 de «Barrancs i Puigs de Mallorca».
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 24 de mayo de 2019, por el que se declaran zonas especiales de conservación (ZEC) cuatro lugares de importancia comunitaria (LIC) de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en las Islas Baleares.
- Decreto 9/2019, de 2 de julio, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 12/2019, de 2 de julio, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 15/2019, de 4 de julio, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 12/2019, de 2 de julio, por el que se establecen las competencias y estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 21/2019, de 2 de agosto, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y estructura orgánica básica de las consejerías de la

Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (deroga el anterior Decreto 12/2019, de 2 de julio).

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 15 de noviembre de 2019, por el que se inicia el procedimiento de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de «Es Trenc-Salobrar de Campos».
- Decreto 36/2019, de 20 de diciembre, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 21/2019, de 2 de agosto, de la Presidenta de las islas Baleares, por el por el que se establecen las competencias y estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
- Decreto 93/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 39/2010, de 26 de febrero, de creación del Consejo Asesor de la Energía.

La Rioja: territorio, sector agrario y cambio político*

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA GENERAL. 2. LEYES. 2.1. Modificación de la Ley de creación de la Agencia de Desarrollo Económico. 2.2. Modificación de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo. 3. ÚLTIMAS DISPOSICIONES DEL GOBIERNO SALIENTE. 3.1. La Directriz de protección del suelo no urbanizable. 3.2. Plan de gestión del sitio Ramsar “Humedales de la Sierra de Urbión”. 3.3. Producción agraria ecológica. 3.4. El plan de inspección medioambiental 2019-2024. 4. PRIMERAS DISPOSICIONES DEL GOBIERNO ENTRANTE. 4.1. La reorganización departamental. 4.2. Plan de actuación en zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias. 5. JURISPRUDENCIA. 5.1. Panorámica general. 5.2. Sanción en materia de agricultura ecológica. 6. APÉNDICE INFORMATIVO. 6.1. Bibliografía.

RESUMEN: La crónica de este año viene marcada por el cambio político registrado en La Rioja como consecuencia de las elecciones autonómicas celebradas en mayo y la constitución del nuevo gobierno de coalición PSOE-Podemos ya en septiembre. Por ello, y tras dejar constancia del escaso contenido

* Este trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto internacional de investigación que lleva a cabo la Red Temática JUST-SIDE, coordinada desde la Universidad de Coimbra y financiada por el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) así como del Proyecto de Investigación RTI2018-097216-B-I00 “El Derecho Español ante los Retos Inminentes de la Economía Circular” (DERIEC), financiado por el Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad de la Agencia Estatal de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

ambiental de las últimas leyes aprobadas en el tramo final de la legislatura anterior, se ordenará la exposición comentando, por una parte, las últimas disposiciones del Ejecutivo saliente, que han sido pocas pero no desprovistas de interés y, por otra parte, las primeras medidas adoptadas ya por el Gobierno entrante que, prácticamente, se agotan en las tareas de reorganización departamental.

ABSTRACT: This year's chronicle is marked by the political change registered in La Rioja as a consequence of the regional elections that took part in May and the formation of the new coalition government PSOE-Podemos in September. For this reason, after leaving proof the scarce environmental content of the last approved Laws in the final period of the past parliamentary term, the exposition will be organized commenting, on the one hand, the last regulations of the outgoing government, that have been few but no devoid of interest and, on the other hand, the first measures taken by the entering government that are almost all about departmental reorganization tasks.

PALABRAS CLAVE: Derecho ambiental autonómico. Ordenación del territorio. Planes y programas. Inspección ambiental. Agricultura sostenible.

KEYWORDS: Regional environmental law. Territorial planning. Plans and programs. Environmental inspection. Sustainable agriculture.

1. TRAYECTORIA GENERAL

Tras las elecciones autonómicas celebradas en mayo, las formaciones políticas con representación en el Parlamento de La Rioja siguen siendo las cuatro que ya la tenían en la IX Legislatura (2015-2019): Partido Popular (PP), Partido Socialista (PSOE), Ciudadanos (C's) y Unidas Podemos (UP). Sin embargo, las urnas depararon un vuelco en la correlación de fuerzas parlamentarias. El grupo mayoritario es ahora el socialista que sube de 10 a 15 escaños. En segundo lugar, queda el PP, que pierde tres parlamentarios pasando de 15 a 12 escaños. En tercer lugar, se coloca C's que sube de 3 a 4 escaños. Y al cuarto y último lugar desciende UP que baja de 4 a 2 escaños (que conforman el Grupo Mixto, correspondiendo uno a Izquierda Unida y otro a Equo).

Como se recordará, en 2015 el PP consiguió, gracias a un pacto de apoyo parlamentario con C's, formar el Gobierno monocolor que ha venido presidiendo José Antonio Ceniceros. Pero la suma de ambos partidos ya no daba

para reeditar la fórmula. La iniciativa quedaba en manos del PSOE que, con todo, y por desavenencias internas en UP, no consiguió los 17 votos necesarios para la investidura de su candidata al primer intento (se quedó en 16). Así, hubo que esperar prácticamente hasta septiembre para que la socialista Concha Andreu obtuviera la confianza de la Cámara para formar, tras casi un cuarto de siglo ininterrumpido de dominio institucional del PP, el que había de ser un gobierno de coalición integrado por ocho consejerías socialistas y una de UP.

En estas circunstancias no es de extrañar que, el balance de la producción normativa en este año de transición resulte, al final del ejercicio, pobre en términos cuantitativos. Durante 2019 el Parlamento de La Rioja sólo ha aprobado cuatro leyes, pero ninguna de ellas es propiamente ambiental. En situación de prórroga presupuestaria, se aprobó la Ley 1/2019, de 4 de marzo, de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019 que, sin embargo y contra lo que viene siendo habitual en este tipo de "leyes de acompañamiento", esta vez carece de contenido ambiental. Se considerarán aquí, no obstante, las modificaciones introducidas poco después en la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja y en la Ley de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja (ADER).

En cuanto a las normas de rango reglamentario, las últimas disposiciones adoptadas por el Gobierno saliente (en funciones la mayor parte del tiempo), no son muchas, pero incluyen, entre otras novedades que se irán viendo, la superación por fin de una de las principales asignaturas pendientes del Ejecutivo riojano que es -y, en cierto modo, sigue siendo- el despliegue de los instrumentos de ordenación del territorio previstos en la LOTUR. Por su parte, la aportación de las nuevas instituciones autonómicas al Derecho ambiental riojano, limitada al último cuatrimestre del año, se ve por el momento prácticamente reducida a medidas de carácter organizativo si bien ha aparecido un nuevo programa de actuación las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos.

2. LEYES

2.1. MODIFICACIÓN DE LA LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO

La Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de la Rioja (ADER) se creó mediante la Ley 7/1997, de 3 de octubre, que ha sido objeto de su sexta modificación por la Ley 2/2019, de 18 de marzo. La reforma pretende enmarcarse en la tendencia de "simplificación administrativa" y ha consistido en la adición de un nuevo Título, el V, relativo a los "proyectos de

interés estratégico para La Rioja” (PIER). Consta de siete preceptos que, tras definir el “concepto” (artículo 24), establecen los requisitos que deben reunir los proyectos empresariales para optar a la declaración de PIER (artículo 25), los criterios para su valoración (artículo 26), el procedimiento para su declaración (artículo 27), el régimen de ésta (artículo 28), sus efectos (artículo 29) y el “seguimiento” del proyecto (artículo 30).

Pues bien; entre los requisitos que deben reunir los proyectos empresariales que aspiren a su declaración como PIER figura expresamente el de “ajustarse a la normativa vigente, en especial la relativa a la protección del medioambiente, a la ordenación territorial y al urbanismo” [artículo 25.b)]. Y entre los criterios para su valoración se incluye el “impacto del proyecto en la sostenibilidad ambiental de La Rioja” [artículo 26.g)]. En la tramitación del procedimiento se contempla además la posibilidad de que la Comisión Técnica de la ADER recabe un informe, potestativo y no vinculante, “de las consejerías competentes en materia de política territorial, urbanismo, medioambiente y patrimonio” (artículo 27.7).

2.2. MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

La Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (LOTUR), había sido ya objeto de nueve modificaciones (SANTAMARÍA ARINAS, 2016) a las que este año ha venido a sumarse la operada por la Ley 3/2019, de 18 de marzo. Esta décima reforma de la LOTUR se justifica en “la necesidad de reforzar ciertas medidas introducidas en la legislación urbanística, relativas, sobre todo, al cumplimiento de las obligaciones que en materia de disciplina urbanística se imponen a las administraciones competentes, normalmente a los ayuntamientos”. Necesidad que, a su vez, “deriva fundamentalmente de la complejidad de la materia y de la escasez de medios técnicos especializados con los que cuentan los ayuntamientos, especialmente los de menor población”. Se alude también a la inminente aprobación de la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable (*infra* 3.1); nueva “regulación” que “debe verse reforzada con mayores garantías de cumplimiento”. Y, para ello, reconociendo su inspiración en la praxis de “Comunidades como Galicia, Canarias o Baleares”, “se propone ahora la creación de un Consorcio de Protección de la Legalidad Urbanística, que se constituiría como un ente público de naturaleza consorcial, que estaría formado por la Comunidad Autónoma de La Rioja y por cuantos ayuntamientos quieran unirse a él de forma voluntaria”.

Técnicamente, esta novedad afecta a cuatro previsiones de la LOTUR. La primera lleva a especificar que “las competencias en materia de protección de la legalidad urbanística, régimen sancionador e inspección” en la materia, “podrán ser ejercidas por un Consorcio para la Protección de la Legalidad Urbanística de La Rioja, en los términos que se prevean en sus Estatutos” (nuevo artículo 5.4 LOTUR). En línea con ello, “se autoriza la creación” de tal Consorcio del que “serán miembros” la Administración Autonómica y “los municipios que se integren en él, bien por haber concurrido a su constitución, bien a través del correspondiente convenio de adhesión posterior” (nuevo artículo 6 *bis* LOTUR).

Pero “además se aprovecha esta modificación para adaptar el articulado actual a la nueva LPAC en relación con el régimen sancionador en materia urbanística”. Así, se incorporan supuestos de reducción del 20% sobre el importe de las sanciones propuestas, por reconocimiento de la responsabilidad y por pago voluntario, “siendo ambas reducciones acumulables entre sí” (nuevo artículo 221.5 LOTUR). Finalmente, se da nueva redacción al precepto que se ocupa de las “competencias sancionadoras” con tres novedades principales:

- La primera consiste en que el órgano autonómico competente deja de ser el Director General para pasar a ser el Consejero (artículo 222.3 LOTUR).
- La segunda, en atribuir al Consorcio el ejercicio de estas competencias “en los municipios que se hayan adherido al mismo” (artículo 222.4 LOTUR) así como la posibilidad de “tramitar las infracciones en las que la Comunidad Autónoma actúe por subrogación o directamente, si así se dispone en sus Estatutos” (artículo 222.5 LOTUR).
- Y la tercera en que en la relación de sujetos a los que corresponderá el importe de las multas se incluye también “al Consorcio de Protección de la Legalidad Urbanística y a las administraciones que lo componen, en la cuantía y forma que se determine en sus Estatutos, cuando tenga aquella asumida la tramitación del expediente sancionador” [artículo 222.7.c) LOTUR].

Resta añadir que a este último precepto ha venido a parar, de forma asistemática, la regla de alcance general según la cual “el plazo para resolver el procedimiento sancionador será de un año, a contar desde la fecha de su iniciación” (artículo 222.6 LOTUR).

3. ÚLTIMAS DISPOSICIONES ADOPTADAS POR EL GOBIERNO SALIENTE

3.1. LA DIRECTRIZ DE PROTECCIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE

Como tantas veces se ha recordado en estas mismas páginas, la LOTUR contemplaba desde 2006 cuatro instrumentos de ordenación del territorio que son la Estrategia Territorial de La Rioja (ETR), las Directrices de Actuación Territorial (DAT), las Zonas de Interés Regional (ZIR) y los Proyectos de Incidencia Supramunicipal (PIS). En la práctica, sólo estas dos últimas figuras venían siendo objeto de aplicación aunque, eso sí, sin atenerse a los criterios previos que deberían haber establecido las otras dos. De hecho, rebasado ampliamente el plazo de dos años que la Disposición Adicional Primera LOTUR otorgó al Gobierno para remitir al Parlamento el Proyecto de ETR, este mandato sigue en la actualidad pendiente de cumplimiento. Por otra parte, dentro de las DAT se contempló expresamente una Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable que estaba llamada a sustituir al Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN) de 1987. De conformidad con la Disposición Transitoria Cuarta 2 LOTUR “esta Directriz” debía “aprobarse dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de esta Ley”. Sin embargo, para poder dar por cumplido este otro mandato ha habido que esperar hasta el Decreto 18/2019, de 17 de mayo, por el que se aprueba la DPSNU.

Su exposición de motivos se exploya en consideraciones de carácter competencial, recuerda algunas previsiones de la LOTUR y resume tanto los documentos que contiene como los principales trámites seguidos hasta su aprobación definitiva. A este respecto, cabe recordar que la Disposición Transitoria tercera de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LPMAR), somete este tipo de directrices a evaluación ambiental estratégica (EAE) pero distingue entre las DAT que “no tengan por objeto la protección de medio ambiente”, que somete a EAE ordinaria [DT3^a.2.c) LPMAR], y las “que tengan por objeto la protección de medio ambiente”, que somete a EAE simplificada [DT3^a.3.c) LPMAR]. En este caso, la DPSNU se sometió a EAE simplificada que culminó con el Informe Ambiental Estratégico formulado mediante Resolución 175/2018, de 29 de junio.

El articulado consta tan sólo de cinco preceptos, una disposición derogatoria [que afecta en su integridad al PEPMAN] pero sólo parcialmente a las Normas Urbanísticas Regionales (NUR)] y otra final (que dispone su

entrada en vigor a los veinte días de su publicación oficial). A lo cual sigue un Anexo que, a su vez, se divide en tres volúmenes: el primero se denomina “memoria y normativa”, el segundo, “documentación gráfica” y el tercero, “fichas de espacios y áreas de ordenación”. De todo ello resulta que la DPSNU aprobada es la “que figura como Anexo” (artículo 1), que “tiene naturaleza reglamentaria” (artículo 2), que su ámbito de aplicación “se extiende a la totalidad del suelo no urbanizable de los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja” (artículo 3), que “tiene como efectos los previstos en el artículo 28 LOTUR” (artículo 4) y que “tendrá una vigencia indefinida, hasta tanto se proceda a su revisión o modificación” (artículo 5).

En cuanto al contenido propiamente dicho, de la Memoria se desprende que se parte de una premisa poco clara en cuanto a las relaciones entre los planes de gestión y ordenación de los recursos naturales y los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo (página 7). “Sea como fuere”, se dice literalmente, la DPSNU no pretende “complicar las cosas” pero se ve obligada a afrontar los delicados problemas que siempre suscita la superposición de distintos planes sobre un mismo espacio físico. Y pretende superarlos no en virtud del principio de jerarquía sino del “principio de especialidad”, que vendría a asegurar “la primacía de la Directriz a la hora de regular los usos urbanísticos del suelo” incluyendo “las condiciones generales y particulares de edificación” (que se recogen, puestas al día, de las NUR).

Más allá de los “espacios naturales protegidos”, se ha tratado de “identificar aquellas zonas que, por su idoneidad actual o potencial para la explotación forestal, agrícola o ganadera, o que, por su riqueza paisajística, ecológica o cultural, deban ser objeto de especial protección”. Se sigue en esta tarea una línea de “continuidad” con el PEPMAN que, sin embargo, incorpora ciertos cambios “que no suponen una variación ni significativa ni mucho menos radical”. Los ahora denominados “espacios de ordenación” resultan ser ocho: “protección de cumbres” (PC), “sierras de interés singular” (SS), “riberas de interés ecológico o ambiental” (RR), “espacios agrarios de interés” (EA), “áreas de vegetación singular” (VS), “parajes geomorfológicos singulares de interés paisajístico o faunístico” (PG), “entornos de embalses de interés recreativo” (EE) y “zonas húmedas” (ZH). En cada uno de esos “espacios” se van identificando detalladamente, en lo que constituye un interesante recorrido por la geografía de la región, las concretas “áreas de ordenación” que lo integran. Y, a continuación, la “Normativa” se centra en el régimen de las “actividades y usos” distinguiendo entre “usos prohibidos”, “usos autorizables” y “usos autorizables condicionados”. Estos últimos son “aquellos que para poder autorizarse deben garantizar el cumplimiento de una serie de exigencias adicionales” entre las que “normalmente” se encuentra la aportación de “un estudio de integración paisajística”.

El resultado final se plasma en el “esquema simplificado” del Título IV de la Normativa que viene a ser una matriz en la que, por tipos de actividad, se van indicando para cada “espacio de ordenación”, los correspondientes usos prohibidos, autorizables y autorizables condicionados. Sin poder entrar aquí en más detalles, conviene terminar resaltando que “esta regulación de usos que establece la Directriz, es una regulación de mínimos, es decir, establece una restricción mínima de los usos que se pueden dar para cada espacio y área, por lo que cada municipio, a través de su propio planeamiento, podrá establecer, si así lo considera, una regulación de usos más protectora que la recogida por la Directriz, pero nunca menos restrictiva, excepto para los terrenos que queden incluidos en la categoría de suelo no urbanizable genérico, en el que cada Ayuntamiento puede establecer su propio régimen”.

3.2. PLAN DE GESTIÓN DEL SITIO RAMSAR “HUMEDALES DE LA SIERRA DE URBIÓN”

La Rioja contribuye a la Lista de Humedales de Importancia Internacional creada por el Convenio de Ramsar (1971) con un único “sitio” que es el espacio natural denominado “Humedales de la Sierra de Urbión”, integrado por 14 lagunas de origen glaciar y ubicado en el término municipal de Viniegra de Abajo. Su inclusión en la Lista data del año 2005 y hasta ahora la planificación de su gestión se venía incluyendo en instrumentos de alcance más general como el PEPMAN y, sobre todo, el Plan de Gestión de la ZEC “Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros” (Anexo 5 del Decreto 9/2014, de 21 de febrero, que completó la ordenación de los espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000). Sin embargo, se ha entendido que documentos posteriores de la Conferencia de las Partes del Convenio Ramsar (como la Resolución XII.15 de 2015) establecen “la necesidad de que cada sitio Ramsar tenga su propio Plan de Manejo o de Gestión”. Y, desde esta convicción, tal vez demasiado formalista, se ha dictado el Decreto 15/2019, de 10 de mayo.

El primero de los dos artículos de este Decreto “aprueba el Plan de Gestión del sitio Ramsar: ‘Humedales de la Sierra de Urbión’, cuyo contenido figura como anexo”. Por su parte, el artículo segundo introduce dos modificaciones en el Decreto 9/2014:

- Una para advertir que este instrumento “se integra dentro del Plan de Gestión y Ordenación de los Recursos Naturales de la zona especial de conservación ‘Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros’” y que “su ámbito de aplicación será el establecido en la Resolución de 17 de enero de 2006, de la Dirección General para la Biodiversidad, mediante la que se procede a su inclusión en la Lista Ramsar de humedales de importancia internacional” (nueva redacción del artículo 2.3 del Decreto 9/2014).

- Y otra para incorporar en el Anexo 5 de aquél un nuevo “Anexo 5 bis con el contenido del Plan de Gestión del sitio Ramsar”.

El texto del Plan propiamente dicho se estructura en 14 apartados y dos anexos (uno relativo a “mapas” y otro a “datos”). Tras resumir los “antecedentes”, los primeros apartados se dedican a la descripción del medio (físico, biológico y socioeconómico). Sigue luego el “análisis de presiones y amenazas”, la identificación de las “características ecológicas a conservar”, los “indicadores de seguimiento”, los “objetivos de conservación y directrices para la gestión” y las correspondientes “actuaciones de gestión” (abrevadero, muestreos y material divulgativo); actuaciones a las que va referida la “evaluación estimativa de costes” (que suponen un total de 43.000 euros que esperan poder financiarse “en el marco del Programa de Desarrollo Rural”).

Pero, desde el punto de vista jurídico, el interés se centra en la “regulación de usos y actividades” (apartado 11) y en la “vigencia del plan” (apartado 12). En cuanto a lo primero, “serán de aplicación las normas de regulación de usos y actividades establecidas” en el Plan de Gestión del conjunto de la ZEC, donde el sitio Ramsar ya tiene la condición de “zona de uso restringido-conservación prioritaria”. Pero “a continuación se desarrollan y concretan los criterios para valorar la compatibilidad de los usos permitidos, autorizables y prohibidos con la conservación de los valores naturales del espacio Ramsar a considerar en la autorización de los usos y actividades dentro del espacio”. Desarrollo y concreción que se plasma en sendas relaciones de usos permitidos (apartado 11.1), usos autorizables (apartado 11.2) y usos prohibidos (apartado 11.3).

En cuanto a la vigencia del Plan, será “indefinida en lo que respecta a la regulación de usos y actividades” si bien “podrá revisarse conforme se produzcan variaciones sustanciales en el estado de conservación de los humedales”. En cambio, la “programación de actuaciones” es de seis años pero, “en el momento en que sea renovado el actual Plan de Gestión del espacio protegido Red Natura 2000 ‘Sierra de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros’, que finaliza en 2020, las actuaciones en el espacio Ramsar se podrán reprogramar para integrarlas en el nuevo programa de actuaciones del espacio Red Natura 2000”.

3.3. PRODUCCIÓN AGRARIA ECOLÓGICA

Con el precedente que en su día supuso el Decreto 56/2000, de 17 de noviembre, en esta materia venía rigiendo el Decreto 1/2009, de 2 de enero, por el que se crea la corporación de derecho público Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja y se aprueba el Reglamento sobre Producción Agraria Ecológica de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En

síntesis, desde entonces el “órgano de control” era la Dirección General competente en materia de calidad agroalimentaria que podía “delegar” sus funciones “en entidades externas autorizadas”. Sin embargo, el “órgano de gestión de la figura de calidad Agricultura Ecológica” era el Consejo Regulador de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja que, como indica la propia denominación del Decreto, tenía naturaleza jurídica de corporación de Derecho público. De ahí que se regulara minuciosamente su “composición”, funciones, régimen de funcionamiento y cuotas de financiación. Pero, tras dos leves modificaciones en 2009 y 2014, aquella norma ha quedado derogada y sustituida por el Decreto 21/2019, de 31 de mayo, por el que se regula el ejercicio de funciones en materia certificación y control de la producción ecológica en La Rioja y se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interno del Consejo de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja (CPAER).

La exposición de motivos no explica con claridad las razones de esta reforma. Ciertamente, deja constancia de las principales novedades normativas registradas en el sector tanto a escala europea como estatal. En este sentido, desde luego, alude al hecho de que el Reglamento 834/2007 quedará derogado por el Reglamento 2018/848, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos, a partir del 1 de enero de 2021. Sin embargo, no parece que la nueva regulación autonómica responda a la necesidad de adaptación a ese cambio. Más bien obedece a la voluntad de “dar más protagonismo” al CPAER, que seguirá siendo una corporación de Derecho público pero que, en el marco común definido a estos efectos por el Reglamento 2017/625, sobre controles oficiales, pasará a asumir las funciones propias de “autoridad de control” reconocida por la Comisión Europea. Esto significa que a partir de ahora en sus manos quedan tanto las tareas de certificación como las de control propiamente dicho, dejando a la “autoridad competente”, que es el Consejero, “únicamente las funciones de supervisión” (mediante auditorías) y “tutela” (mediante recurso de alzada impropia). De este modo se descarta la posibilidad que también admite la normativa europea de delegar tales funciones en un “organismo de control” pese a lo cual se le impone al CPAER un requisito en principio pensado para tales organismos (privados) como es el de implantar “un sistema de calidad según los criterios generales definidos en la Norma UNE-EN-ISO/IEC 17065”.

El Decreto, con sistemática mejorable, consta de ocho artículos, dos disposiciones adicionales, una derogatoria y otras dos finales e incorpora en un Anexo el “Reglamento de funcionamiento y régimen interno del CPAER”. El Reglamento, a su vez, se estructura en cinco capítulos. El primero ofrece “disposiciones generales” que versan sobre la “naturaleza jurídica”, el “ámbito de competencia” y “las “funciones” del CPAER. El capítulo segundo, que es el más extenso, se ocupa de su “funcionamiento y financiación” si bien, anunciada

su “estructura”, desgrana en sucesivas secciones el “funcionamiento del CPAER en pleno o a través de su presidente” (Sección 1ª), el “funcionamiento del CPAER a través del Área de Servicios Generales” (Sección 2ª) y el “funcionamiento del CPAER a través del área de control” (Sección 3ª). Aunque en todos estos preceptos se aprecian algunos cambios significativos respecto de la regulación anterior, la principal novedad organizativa es sin duda la configuración de este “área de control” que contará con una Dirección Técnica y con auditores que “deberán ser habilitados por la Consejería”. Con todo, el perfil técnico de este área parece diluirse al contemplar también la existencia no sólo de un “Comité de Certificación” (compuesto por el Director Técnico y dos técnicos de la Dirección General) sino también de un “Comité de Garantía de Imparcialidad” (en el que “estarán representadas todas las partes interesadas”). Cierra este Capítulo una Sección 4ª bajo el rótulo “gestión económica del CEPAER y régimen de impugnación de sus decisiones”.

Por lo demás, y en línea con el Real Decreto 833/2014, de 3 de octubre, por el que se establece y regula el Registro General de Operadores Ecológicos y se crea la Mesa de coordinación de la producción ecológica, el Capítulo III del Reglamento interno se ocupa del “Registro de Operadores del CEPAER”. Los preceptos que atañen al “registro y proceso de inscripción” se encuentran en su Sección 1ª, los relativos a la “vigencia y modificación de las inscripciones”, incluyendo los supuestos de “baja en el Registro”, en su Sección 2ª y los que enumeran los “derechos y obligaciones de los operadores inscritos”, en su Sección 3ª y última. Sigue el Capítulo IV con tan sólo dos artículos sobre el espinoso asunto del “control” y cierra el Reglamento el Capítulo V con un único precepto relativo al “régimen electoral”.

A grandes rasgos, puede decirse que esta norma es una muestra más de las dificultades que entraña acomodar con buena técnica jurídica las previsiones de los reglamentos agrarios europeos en el ordenamiento jurídico interno. Basten al efecto tan sólo dos botones de muestra:

- Frente a la rigidez que desde la LPAC de 2015 adquiere la regulación del procedimiento administrativo común, se establece que “el procedimiento de inscripción en el Registro se concretará en el documento ‘Procedimiento de Certificación del CPAER’” (artículo 21 del Reglamento de funcionamiento).
- En cuanto a las tareas de control, debería partirse de la distinción que establece el artículo 41 del Reglamento europeo 2018/848 entre “sanciones” propiamente dichas (circunscritas allí al etiquetado) y otras “medidas”. Lo que el Reglamento dice sobre éstas es que “las autoridades competentes facilitarán *un catálogo común de medidas para los casos de incumplimiento*

supuesto y de incumplimiento demostrado, que sea de aplicación en su territorio, también por autoridades de control y organismos de control” (artículo 41.4, énfasis añadido) y que, “en caso de incumplimiento grave, repetitivo o continuo” pueden llegar a consistir no sólo en la prohibición temporal de comercialización de productos sino también en la suspensión o, incluso, retirada del certificado (artículo 41.3).

En La Rioja, el precepto rotulado “incumplimientos, infracciones y sanciones” dice que “sin perjuicio de las acciones civiles o penales que pudieran ejercitarse, el incumplimiento de los requisitos, condiciones y prohibiciones relacionados en la normativa de la producción ecológica, estarán sujetos al régimen sancionador previsto en la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria en la CAR y demás normativa aplicable” (artículo 8 del Decreto). Pero al mismo tiempo establece que “la autoridad competente deberá proporcionar al CPAER un ‘Catálogo de incumplimientos’ elaborado de conformidad con las directrices establecidas por la Mesa de coordinación de la producción ecológica” (énfasis añadido). Esta traslación (“catálogo de medidas” *versus* “catálogo de incumplimientos”) no es fiel y puede seguir planteando problemas como podrá comprobarse *infra* 5.2.

3.4. EL PLAN DE INSPECCIÓN MEDIOAMBIENTAL 2019-2024

Con la LPMAR de 2017 se puso al día el tronco del Derecho ambiental general riojano (SANTAMARÍA ARINAS, 2018a). Al año siguiente apareció su nuevo Reglamento que, paradójicamente, acaba incluyendo el desarrollo normativo autonómico de las técnicas de evaluación ambiental (EAE y EIA) y autorización ambiental integrada (AAI) pese a que la “remisión en bloque” del legislador a las bases estatales en tales materias hacía pensar que se limitaría sólo a la licencia ambiental municipal (LAM) y a la declaración responsable de apertura (DRA) (SANTAMARÍA ARINAS, 2019). Pues bien; completando esta etapa de renovación, y para sustituir al que regía desde 2013, mediante Resolución del Consejero 1358/2019, de 24 de junio, ha llegado el segundo Plan de Inspección Medioambiental de La Rioja 2019-2024. Se trata de un documento, mucho más extenso que su precedente, que consta de 12 apartados y cuatro apéndices.

- En su “introducción”, antes de aportar un largo glosario de definiciones, describe el “contexto general de la inspección ambiental” donde se advierte que se han atendido las “especificaciones” del artículo 23 del Reglamento estatal de emisiones industriales (aprobado por Real Decreto 815/2013) y que “se ha conformado siguiendo principalmente las indicaciones de los documentos elaborados por los grupos de trabajo de la Red IMPEL y REDIA”.

- El apartado segundo alude al “marco normativo y organizativo para el diseño del plan de inspección” con remisión a las “referencias normativas” que lista el Apéndice 4.
- El apartado tercero señala sus “objetivos” distinguiendo a estos efectos entre “objetivos generales”, “objetivos estratégicos” y “objetivos en materia de control de la gestión y traslado de residuos”.
- El apartado cuarto delimita su “ámbito de aplicación y alcance”. Se observa aquí un lapsus cuando se afirma que “las actividades e instalaciones sujetas al Plan de inspección y a los programas que se desarrollen serán las indicadas en el artículo 3 de la presente Orden” (sic). En todo caso, tales instalaciones y actividades quedan clasificadas en 10 “niveles” a los efectos de determinación de la periodicidad de las inspecciones y su “grado de intensidad” que varía en una escala que desciende desde la “comprobación completa” (Grado A) hasta el mero contraste de datos (Grado D). El Apéndice 1 recoge las “fichas de obligaciones y disciplina ambiental según nivel de actividad”. Y el Apéndice 2 el método que se ha utilizado para determinar la periodicidad de las inspecciones.
- El apartado quinto ofrece un breve resumen de la “evaluación general del medio ambiente en La Rioja” mientras que el apartado sexto consiste en una tabla que cuantifica el número de instalaciones y actividades existentes en cada uno de aquellos diez “niveles”.
- El apartado séptimo versa sobre el “órgano competente y coordinación del plan de inspección”. Constata así que el “órgano ambiental autonómico” competente es la Dirección General de Calidad Ambiental. Pero también indica que será su Secretaría General Técnica la que “acreditará entre el personal funcionario facultativo adscrito al órgano ambiental a los inspectores ambientales”. Y que existirá un “coordinador” que será “responsable del seguimiento de los programas” y presentará una “memoria anual”. También aquí se hacen consideraciones sobre la “cooperación con otros organismos”.

- El apartado octavo se ocupa de los “programas anuales de inspección ambiental” estableciendo con detalle su “contenido” y los “criterios de prioridad de las inspecciones”.
- El apartado noveno describe los “procedimientos de inspección”. Para ello considera separadamente las “actuaciones de inspección Grado A”, el “procedimiento para las inspecciones programadas grado A” y el “procedimiento para las inspecciones no programadas ni prefijadas motivadas por accidentes o incidentes o por avisos, quejas o denuncias”.
- El apartado décimo, “seguimiento y evaluación del plan”, exige que “en la memoria anual correspondiente a cada uno de los programas” se “realizará el estudio de dos tipos generales de indicadores” que son, por una parte, los tres “indicadores de actividad inspectora” y, por otra, los tres “indicadores de cumplimiento normativo” que allí se indican. Para el “informe anual sobre traslados transfronterizos de residuos”, en cambio, “se podrán emplear” otros tres “indicadores de resultados” distintos. Tanto los programas como las memorias “serán publicados en el portal de internet del Gobierno de la Rioja”.
- El apartado decimoprimeros refleja el resultado del “estudio de costes y recursos” cuyo detalle figura en el Apéndice 3 y que estima “un coste anual para la administración equivalente próximo a los 212.000 euros. La mayor parte del mismo (86%) atribuible a las remuneraciones salariales del personal funcionario”.
- Por último, el apartado décimo segundo insiste en que “el periodo de vigencia” del plan “es el comprendido entre 2019 y 2024” si bien puede ser “prorrogado sistemáticamente con carácter anual” si no hubiere una exigencia normativa de adopción de un nuevo plan. Precisa también, no obstante, que “la revisión y en su caso modificación del Plan se realizará a los tres años y, siempre que se produzca un cambio significativo en la normativa que sirve de base al plan o en las condiciones básicas de ejecución”.

Con todo, desde el punto de vista jurídico lo más importante es que este Plan de inspección se aprueba mediante una “resolución” que, formalmente, no tiene naturaleza de disposición general de la Administración. Sí la tiene, en cambio, la Orden AGR/32/2019, de 3 de julio, por la que se regula la tarjeta de

identificación de empleados públicos que ejercen funciones de inspección ambiental de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

4. PRIMERAS DISPOSICIONES ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ENTRANTE

4.1. LA REESTRUCTURACIÓN DEPARTAMENTAL

De entre las Comunidades Autónomas que celebraron elecciones para renovar sus respectivos parlamentos en mayo de 2019, La Rioja fue la última en culminar el trámite de investidura que, finalmente, y como ya se ha adelantado, deparó el nombramiento por primera vez de una mujer como presidenta del Gobierno, la socialista Concha Andreu. Su primera medida fue establecer, mediante Decreto 6/2019, de 29 de agosto, el número, denominación y competencias de las Consejerías de la Administración General de la CAR. Se ponía así en marcha un Ejecutivo de coalición en el que el PSOE dispone de ocho consejerías y Podemos asume la de “participación, cooperación y derechos humanos”.

En lo que aquí más importa, desaparece la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente cuyas funciones se desgajan en las nuevas Consejerías de, por una parte, Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población (en la que ahora queda encuadrada la Dirección General de Política Territorial, Urbanismo y Vivienda) y, por otra, Sostenibilidad y Transición Ecológica. Bien es verdad que esta última, a las competencias clásicas en materia de medio ambiente, suma otras relativas a obras públicas, transportes y energía que hasta entonces venían ejerciendo otros departamentos.

Naturalmente, estos cambios se reflejan en su estructura orgánica, aprobada por Decreto 39/2019, de 10 de septiembre. Resulta así que los órganos directivos de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica son la Secretaría General Técnica y cuatro direcciones generales. Dos de ellas son prácticamente las mismas que vienen asumiendo desde hace lustros la ejecución de la política ambiental riojana y que, con ciertos ajustes que no parecen relevantes, son la Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos y la Dirección General de Biodiversidad (antes de Medio Natural). Pero a ellas ha venido a sumarse una nueva Dirección General de Transición Energética y Cambio Climático que cuenta con un único Servicio que es el de Energía y Transición Energética. Aquí ha venido a parar, en fin, la Dirección General de Infraestructuras que engloba los servicios de Carreteras y de Transportes (SAN MARTÍN SEGURA, 2019b).

4.2. PLAN DE ACTUACIÓN EN ZONAS VULNERABLES A LA CONTAMINACIÓN POR NITRATOS PROCEDENTES DE FUENTES AGRARIAS

Precisamente a propuesta de la Consejera de Agricultura, el nuevo Gobierno ha aprobado su primera norma que puede considerarse ambiental y que es el Decreto 127/2019, de 12 de noviembre, que “tiene por objeto la revisión de las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias así como la aprobación del programa de actuación que se aplicará” en dichas zonas. El Decreto consta de seis artículos, una disposición transitoria, otra derogatoria (que afecta al Decreto 10/2015, de 24 de abril) y dos finales e inserta dos “anejos”.

En su contenido destaca que, pese a los esfuerzos que se vienen realizando desde el año 2009, el número de zonas vulnerables no sólo no disminuye sino que crece puesto que a las tres ya declaradas en 2015 (Oja, Aldeanueva de Ebro y bajo Najerilla) han venido a sumarse otras dos (Tirón y bajo Leza y Jubera), con la delimitación de superficies que figura en el mapa que consta como Anejo 1.

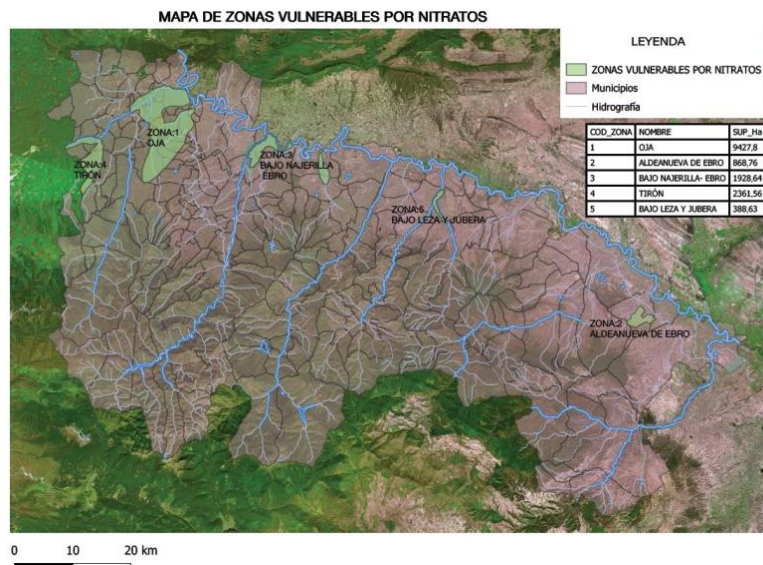


Imagen 1: Mapa de zonas vulnerables por nitratos

También se aprueba el nuevo Programa de actuación para reducir y prevenir la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias en dichas zonas y que se inserta como Anejo 2. Al igual que en la regulación anterior, “las personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades agrarias en las zonas vulnerables estarán sujetas a las obligaciones derivadas de la aplicación del programa de actuación” (artículo 4) y “deberán someterse a las inspecciones” que procedan en aplicación del “plan de controles anuales” que “elaborará” la

Consejería de Agricultura (artículo 5). Sin embargo, aunque se sigue recordando que la Directiva de nitratos “forma parte de las normas de condicionalidad” agraria cuyo incumplimiento acarreará, conforme al Reglamento 1306/2013, “una sanción administrativa”, se ha suprimido la referencia que hasta ahora había a la posibilidad también de “reducción o eliminación en la explotación agraria afectada de cualquier ayuda o subvención concedida sobre la actividad agraria o agroindustrial; debiendo estar la reducción de la ayuda en proporción al grado de incumplimiento o reiteración del incumplimiento” (artículo 6). También ha desaparecido cualquier mención a la Comisión Interdepartamental de Lucha contra la Contaminación Difusa.

Tanto las zonas declaradas como el plan de actuación serán revisados como mínimo cada cuatro años.

5. JURISPRUDENCIA

5.1. PANORÁMICA GENERAL

Como de costumbre, en el apéndice informativo que acompaña a esta crónica quedan reseñadas las sentencias de interés ambiental dictadas por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja correspondientes, en este caso, al periodo comprendido entre septiembre de 2018 y junio de 2019. Y como allí podrá comprobarse, casi la mitad de ellas versa sobre sanciones en materia de caza y pesca (6). Mayor interés revisten las dictadas en aplicación de la normativa que rige las técnicas horizontales de intervención ambiental como son la LAM (2), la EIA (1) y la AAI (1) y también, aunque aplicando doctrina ya bien conocida, las relativas a fiscalidad ambiental (2). Pero, ya que todas ellas han sido ampliamente comentadas en otro lugar (MUÑOZ BENITO, 2019a y 2019b), se centrará aquí la atención en una que permite profundizar en alguna de las cuestiones que han quedado apuntadas *supra* 3.3.

5.2. SANCIÓN EN MATERIA DE AGRICULTURA ECOLÓGICA

Se trata de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 14 de febrero de 2019. Lo que allí se discute es la conformidad a Derecho de varias sanciones impuestas a una sociedad productora de miel ecológica en aplicación de la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja. El debate procesal gira fundamentalmente en torno a cuestiones de hecho cuya apreciación por la Sala determina la estimación parcial del recurso. Así, confirma la multa por la comisión de una infracción muy grave (consistente en la expedición de mercancías que no correspondan a las características de

calidad mencionadas en sus medios de comercialización). Y confirma también la multa por otra infracción grave (consistente en la venta de la miel controvertida durante la vigencia de las medidas cautelares adoptadas). Pero anula, en cambio, una tercera multa por no estar acreditada la obstrucción a las labores de inspección. Y anula también, y esto es especialmente relevante a los efectos de esta crónica, la sanción accesoria de baja definitiva en el Registro de elaboradores de productos ecológicos. En relación con esto último, el Tribunal razona que “las consecuencias que conlleva la baja definitiva en el Registro (exclusión de los infractores, y como consecuencia la pérdida de sus derechos inherentes a la denominación o marca) exige un esfuerzo de motivación por parte de la Administración, determinando su ausencia que se desconozcan las razones por las que se opta por acordar la sanción accesoria y, por tanto, si ésta es proporcionada”.

Pues bien; el argumento empleado por la Sala suscita una reflexión en el plano teórico sobre la naturaleza jurídica de la “baja en el registro”. Ciertamente, el artículo 20.1 de la Ley 5/2005 dice que “en los supuestos de infracciones calificadas como graves o muy graves, cometidas por personas inscritas en los registros de cualquiera de las figuras de calidad agroalimentaria, puede acordarse como *sanción accesoria* la suspensión temporal del derecho de uso de la denominación o marca *o su baja definitiva en los registros*” (énfasis añadido). Así pues, la baja definitiva en el registro queda aquí tipificada, en efecto, como “sanción accesoria” a la multa.

Sin embargo, no parece que la “baja del registro” que regula el artículo 25 del vigente Reglamento de funcionamiento y régimen interno del CPAER tenga naturaleza jurídica sancionadora. Se enumeran allí hasta cinco causas que pueden motivar tal baja. Dos de ellas ni siquiera se fundan en incumplimientos: la solicitud de baja voluntaria y el fallecimiento o extinción de la persona jurídica. Las otras tres son la inactividad durante dos años, el impago de cuotas y, por lo que ahora importa, el hecho de que “se produzcan incumplimientos graves/muy graves según lo establecido en el ‘Catálogo de incumplimientos’”. Se precisa además que “deberán pasar tres años, a contar a partir de la fecha de baja, para presentar una nueva solicitud de inscripción” y que, tratándose de personas jurídicas, “este plazo afecta a los representantes legales o apoderados de hecho o derecho” [artículo 25.1.d) del citado Reglamento].

Desde el punto de vista del procedimiento, tampoco parece que estas causas activen un verdadero expediente sancionador. A este respecto, el artículo 25.4 tan sólo exige “audiencia al interesado” y notificación de la baja conforme a la LPAC. Y el artículo 29 agrega que “en el caso de que a un operador se le detecten incumplimientos graves o muy graves de la normativa de producción ecológica, el Comité de Certificación informará desfavorablemente y, previa audiencia al interesado, acordará, en su caso, la retirada de la certificación y

baja en el Registro, lo que supondrá la privación total de usar certificados y las marcas de conformidad de producción ecológica y la baja en la sección del registro correspondiente”.

En definitiva, y a diferencia de lo que ocurre con la tesis de la sentencia, con la regulación reglamentaria, una vez acreditado “incumplimiento grave o muy grave”, no parece que quede espacio para el principio de proporcionalidad. Dicho sea, claro está, sin dejar de desear la necesaria coherencia entre las regulaciones, legal y reglamentaria, de la baja en el registro. Coherencia a la que tal vez se podría llegar partiendo de la base de que “sanción accesoria” no es técnicamente lo mismo que “medida accesoria”.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

- Departamento de Sostenibilidad y Transición Ecológica:

Consejero: José Luis Rubio Rodríguez.

Secretaría General Técnica: María del Mar Sampedro Zorzano.

Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos: Rubén Esteban Pérez.

Dirección General de Biodiversidad: Patricia Ilundain Herias.

Dirección General de Infraestructuras: Vicente Urquia Almazan.

Dirección General de Transición Energética y Cambio Climático: Iván Moya Mallafré.

- Leyes de interés ambiental aprobadas durante 2019:

Ley 2/2019, de 18 de marzo, de modificación de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ley 3/2019, de 18 de marzo, por la que se modifica la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

- Reglamentos de interés ambiental aprobados durante 2019:

Decreto 21/2019, de 31 de mayo, por el que se regula el ejercicio de funciones en materia certificación y control de la producción ecológica en La Rioja y se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interno del Consejo de la Producción Agraria Ecológica de La Rioja.

Decreto 23/2019, de 7 de junio, por el que se declaran como vías verdes la Vía Verde del Cidacos y la Vía Verde de Préjano.

Decreto de la Presidenta 6/2019, de 29 de agosto, por el que se modifica el número, denominación y competencias de las Consejerías de la Administración General de La Comunidad Autónoma de La Rioja.

Decreto 39/2019, de 10 de septiembre, estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica.

Decreto 41/2019, de 10 de septiembre, estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población.

Orden AGR/15/2019, de 2 de abril, por la que se modifica la Orden AGR/43/2018, de 28 de junio, por la que se aprueban las bases de las ayudas para fomentar proyectos de movilidad sostenible en entidades locales.

Orden AGR/16/2019, de 2 de abril, por la que se modifica la Orden 11/2016, de 7 de abril, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se establecen las Bases reguladoras de las ayudas para la eliminación de combustibles leñosos para la prevención de incendios forestales en La Rioja.

Orden AGR/17/2019, de 12 de abril, sobre prevención y lucha contra los incendios forestales en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la campaña 2019-2020.

Orden AGR/28/2019, de 24 de junio, por la que se fijan las limitaciones y períodos hábiles de caza en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la temporada cinegética 2019-2020.

Orden AGR/29/2019, de 24 de junio, por la que se establecen las normas para la caza mayor en batida, caza en rececho y caza menor en la Reserva Regional de Caza de La Rioja Cameros-Demanda y en los Cotos Sociales de Caza de la Comunidad Autónoma de La Rioja durante la temporada 2019-2020.

Orden AGR/32/2019, de 3 de julio, por la que se regula la tarjeta de identificación de empleados públicos que ejercen funciones de inspección ambiental de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- Planes y programas de interés ambiental aprobados durante 2019:

Decreto 15/2019, de 10 de mayo, de modificación del Decreto 9/2014, de 21 de febrero, por el que se declaran las zonas especiales de conservación de Red Natura 2000.

Decreto 18/2019, de 17 de mayo, por el que se aprueba la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja.

Resolución 1358/2019, de 24 de junio, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan de Inspección Medioambiental de La Rioja 2019-2024.

Decreto 127/2019, de 12 de noviembre, por el que se declaran las zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el programa de actuación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja:

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 13 de septiembre de 2018. Desestima el recurso interpuesto contra la sanción impuesta al vertedero de residuos no peligrosos de Arnedo por varios incumplimientos de la autorización ambiental integrada.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 20 de septiembre de 2018. Desestima recurso contra sanción en materia de caza.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 27 de septiembre de 2018. Desestima recurso contra sanción en materia de caza.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 27 de septiembre de 2018. Desestima recurso contra sanción en materia de caza.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 14 de febrero de 2019. Estima parcialmente el recurso contra sanciones impuestas a una sociedad productora de miel ecológica en aplicación de la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 20 de febrero de 2019. Estima recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Manjarrés y, entrando al fondo, establece que el proyecto controvertido (de impermeabilización de balsa de purines) no suponía en aquel caso "modificación sustancial" ni, por consiguiente, requería licencia independiente de actividad.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de febrero de 2019. Desestima recurso contra sanción en materia de caza.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de febrero de 2019. Rechaza el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en

relación con diversos preceptos de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, que regulan el impuesto estatal sobre el valor de la producción de la energía eléctrica.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de mayo de 2019. Estima recurso contra sanción en materia de caza por apreciar la Sala indefensión al haberse negado el instructor del expediente a la práctica de prueba propuesta por el recurrente.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 15 de mayo de 2019. Desestima recurso interpuesto por Decathlon contra liquidación del impuesto riojano sobre grandes establecimientos comerciales.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 30 de mayo de 2019. Desestima recurso de apelación y confirma la validez de la denegación de la licencia ambiental y de obras para la ampliación de bar a bar-restaurante así como de la legalización de terraza en zona libre privada.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 11 de junio de 2019. Desestima recurso contra sanción en materia de pesca.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 27 de junio de 2019. Desestima el recurso interpuesto contra aprobación de proyecto de tendido eléctrico "Haro Norte" por no apreciarse los alegados incumplimientos de la normativa de evaluación de impacto ambiental y, en particular, el de fraude de ley por fraccionamiento.

6.1. BIBLIOGRAFÍA:

MUÑOZ BENITO, Lucía. Jurisprudencia ambiental en La Rioja (Primer semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 1, 2019. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2545> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

- Jurisprudencia ambiental en La Rioja (Segundo semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 2, 2019. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/26745> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

SAN MARTÍN SEGURA, David. Derecho y políticas ambientales en La Rioja (Primer semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 1, 2019. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2559> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

- Derecho y políticas ambientales en La Rioja (Segundo semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 2. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2698> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. La Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja: rumbo a la sostenibilidad tras una década marcada por la crisis económica. *Práctica Urbanística*, n. 143. 2016.

- La Rioja: la esperada reforma de la Ley de protección del medio ambiente. En: López Ramón, Fernando (Coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, pp. 1165-1198. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/07/OPAM-2018-on-line.pdf#page=1150> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

- La Rioja: Paradojas en el desarrollo reglamentario de la Ley de protección del medio ambiente. En: López Ramón, Fernando (Coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2019, pp. 1183-1217. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=1184> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

Comunidad de Madrid: “los retoques en la regulación del “Madrid central”

M^a CONSUELO ALONSO GARCÍA
ANTONIO VILLANUEVA CUEVAS

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. Cuestionamiento judicial de determinadas medidas de restricción del tráfico y estacionamiento de vehículos adoptadas por el Ayuntamiento de Madrid. 5.2. Impugnación de la declaración como Zona de Protección Acústica Especial del barrio de Gaztambide. 5.3. Autorización ambiental integrada (AAI). 5.4. Exigencia de Evaluación de impacto ambiental. 6. PROBLEMAS. 6.1. Aguas continentales. 6.2. Vías pecuarias. 6.3. La guerra sobre el traslado de los residuos de Alcalá de Henares a la planta de Valdemingómez. 7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 8. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La trayectoria que en materia ambiental ha experimentado la Comunidad Autónoma de Madrid durante 2019 se resume en la parálisis normativa, destacando tan sólo la aprobación de las medidas necesarias para reestructurar el organigrama administrativo de esta área tras las elecciones autonómicas y locales. Más activo ha sido el nuevo Ayuntamiento salido de las urnas, que ha aprobado la Estrategia de Prevención y Gestión de Residuos 2018-2022 e introducido ligeras modificaciones al Plan Madrid Central. Continúan los problemas ambientales que sufre la región, muchos de los cuales son extremadamente persistentes.

ABSTRACT: The pathway that the Community of Madrid has taken during 2019 can be summed up in the absence of norms: there have been only a few measures to restructure the administrative organization after the regional and local elections. The new City Council has been more active, approving the Waste Prevention and Management Strategy 2018-2022 and introducing slight modifications to the Madrid Central Plan. The region's environmental problems continue, many of which are extremely persistent.

PALABRAS CLAVE: Contaminación atmosférica, organización administrativa, residuos, incendios forestales.

KEYWORDS: Air pollution, administrative organization, waste, forest fires.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Durante el año al que se refiere este informe, la actividad normativa y de ejecución desplegada por la Comunidad de Madrid en materia de medio ambiente ha sido muy escasa, por no decir nula, lo que se ha debido, en buena parte, a la celebración de elecciones autonómicas y locales en el mes de mayo.

La primera iniciativa normativa llevada a cabo por el nuevo gobierno autonómico, presidido por la popular Isabel Díaz Ayuso, ha sido la reorganización de la estructura administrativa del área de medio ambiente, cuya Consejería pasa de denominarse Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad. El resto de las normas dictadas por la Comunidad madrileña se han limitado a establecer las épocas hábiles y la veda de caza y pesca, suelta en los cauces de determinadas especies, mejora de los algunos procedimientos administrativos y otorgamiento de subvenciones para la adquisición de vehículos más eficientes para taxis y vehículos comerciales.

Más activo ha sido el Ayuntamiento de Madrid en su afán de controlar el grave problema de la contaminación atmosférica que sufre la capital. La anunciada supresión en la campaña electoral del ahora alcalde de Madrid, José Luis Martínez Almeida, del Partido Popular, de la zona de bajas emisiones, *Madrid Central*, aprobada por la anterior alcaldesa, Manuela Carmena, de Ahora Madrid, ha devenido finalmente en una ligera modificación que no desvirtúa prácticamente el perímetro y las medidas de limitación del tráfico en esta área.

En este ámbito local destaca también la aprobación definitiva de la Estrategia de Prevención y Gestión de Residuos 2018-2022, que permitirá una gestión medioambientalmente más eficiente de los residuos de la ciudad.

La ejecución de la política ambiental autonómica sigue su curso, destacando como novedades más dignas de mención la creación de la vía pecuaria "Cañada Real de Madrid" y las medidas adoptadas para paliar los efectos del incendio de terrenos forestales en los términos municipales de Cadalso de los Vidrios, Cenicientos y Rozas de Puerto Real.

Ya en el terreno de la jurisprudencia, el Tribunal Superior de Justicia ha tenido ocasión de concretar los requisitos de publicidad e información al público de las restricciones y condiciones de circulación y aparcamiento ante ciertos episodios de contaminación por dióxido de nitrógeno, así como valorar las condiciones de funcionamiento impuestas en sendas autorizaciones ambientales integradas y el alcance de las medidas previstas para controlar el ruido de la Zona de Protección Acústica especial del barrio de Gaztambide, en Madrid.

En cuanto a los problemas ambientales, a la recurrente contaminación atmosférica se une el lamentable estado de conservación y degradación que se advierte en algunos de nuestros ríos que, aunque no es una situación nueva, sí parece que se viene agravando por la pasividad de las autoridades autonómicas al respecto. Por último, se apunta el problema que está generando la discusión acerca del posible traslado de los residuos de la Mancomunidad del Este, al haberse clausurado el vertedero de Alcalá de Henares, a la planta que el Ayuntamiento de Madrid tiene en el Parque Tecnológico de Valdemingómez, cuestión que está todavía pendiente de negociación política.

2. LEGISLACIÓN

La legislación del año 2019 en la Comunidad de Madrid ha estado condicionada por la celebración de las elecciones autonómicas, locales y europeas del 26 de mayo de 2019 y la posterior configuración de los nuevos gobiernos salidos de las urnas, lo que ha generado un período de cierta parálisis legislativa.

En la normativa autonómica de este período no encontramos ninguna ley y entre las normas de rango infralegal, apenas se han dictado siete decretos, -de los cuales cinco se dedican a regular la estructura orgánica de la consejería competente en materia de medio ambiente-, nueve órdenes, -básicamente enfocadas a establecer las limitaciones y épocas hábiles y vedas para caza y pesca, aprobar algunos procedimientos administrativos, determinar las bases

reguladoras para la concesión de cierto tipo de ayudas etc.-, dos acuerdos y diversas resoluciones. Entre los decretos autonómicos de carácter no organizativo, el 5/2019, de 5 de febrero, del Consejo de Gobierno, establece la acreditación profesional de los Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid, señalando los elementos necesarios para su correcta identificación.

Mayor actividad normativa ha tenido el Ayuntamiento de Madrid. El cambio político en la alcaldía de la capital ha generado la modificación del régimen de la zona de bajas emisiones de la ciudad, denominada Madrid Central.

Esta polémica medida, de la que ya dimos cuenta en nuestro informe del año 2018, ha sufrido algunos cambios respecto a su configuración originaria, aunque, de momento, no se han alterado sus elementos esenciales como anunció en la campaña electoral el ahora alcalde de Madrid. En concreto, y tras la evaluación realizada por el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, a finales 2019 se presentó el Plan Madrid, que consideró como mejoras que debían implarse las siguientes:

La reordenación viaria de algunas calles para facilitar la comunicación entre varios barrios incluidos en el perímetro de la zona con el objeto de ordenar y gestionar mejor la circulación en las vías afectadas, permitiendo una mayor fluidez del tráfico.

La ampliación de los supuestos en que determinados vehículos pueden acceder a esta área: las motocicletas, ciclomotores y triciclos de reparto con los que se presten servicios de mensajería y reparto a domicilio podrán acceder a dicha zona dentro de la franja horaria de 7.00 a 23.59 horas, hasta el día 31 de diciembre de 2020, y dada la ausencia de referencia concreta a ello, también podrán hacerlo incluso cuando carezcan de distintivo de clasificación ambiental; los vehículos, entre los que se incluyen los destinados a transporte público colectivos, autobuses turísticos, ambulancias y vehículos de servicios públicos esenciales debidamente rotulados, -cualquiera de los que se trate, tras haber eliminado la calificación de "industriales"-, de la categoría B de clasificación medioambiental, podrán acceder a esta zona, bien hasta el 31 de diciembre de 2021 o bien hasta el 31 de diciembre de 2024, según su masa máxima autorizada; los vehículos de categoría A de clasificación ambiental podrán seguir entrando en Madrid Central hasta el 31 de diciembre de 2021, si su MMA es inferior a 3.500 kgs., con lo que se amplía un año el límite máximo de acceso para tales vehículos; por razones excepcionales que concurren en cada caso, también se enumeran unos vehículos concretos que pueden acceder a Madrid Central hasta el 31 de diciembre de 2020. Entre éstos se encuentran los vehículos tipo turismo de establecimientos de comercio, hostelería y restauración, vehículos que accedan a talleres de reparación situados en la zona de bajas emisiones...

La modificación de los procedimientos de asignación de los permisos de acceso a esta zona de la ciudad, la adaptación de los horarios de acceso en función de la clasificación ambiental de los vehículos, la prórroga de los permisos extraordinarios concedidos y la ampliación de los horarios de uso para algunos tipos de vehículos.

Frente a estos cambios, en febrero de 2020, *Ecologistas en Acción* ha interpuesto recurso contencioso-administrativo que ha sido admitido a trámite por el Juzgado 16 de Madrid. Para la ONG, estas acciones tendentes a recortar el perímetro de Madrid Central van a suponer un incremento de la contaminación atmosférica con los consiguientes problemas de salud pública que ello acarreará. La situación no sólo afecta a la salud de los madrileños y a los ecosistemas naturales de la región, sino también a ambos lados de la Cordillera Central y a los habitantes de otras Comunidades autónomas limítrofes (fuente: *ecologistasenaccion.es*).

Al margen de los cambios en la regulación de Madrid Central, el Ayuntamiento ha aprobado, el 6 de junio de 2019, el protocolo de actuación ante la previsión de situaciones meteorológicas excepcionalmente adversas y de gestión de incidencia causadas por el arbolado en los Jardines del Buen Retiro. Las razones que justifican este protocolo se basan en el elevado número de árboles, algunos de ellos de grandes dimensiones y avanzada edad, así como en el intenso uso que dicho espacio soporta, que hacen necesario habilitar mecanismos para evitar riesgos a los ciudadanos causados por la caída de árboles y ramas, sobre todo, en determinadas situaciones climáticas, y que han provocado ya importantes desgracias personales. El protocolo se divide en dos partes: una primera, eminentemente preventiva, en la que se recoge la actuación ante situaciones meteorológicamente adversas, y una segunda destinada a la gestión de las incidencias una vez que las mismas se han producido.

Por último, hay que señalar otra de las medidas medioambientales que ha puesto en marcha este año el consistorio madrileño, cual es la aprobación definitiva por la Junta de Gobierno del mismo, con fecha 16 de mayo de 2019, de la Estrategia de Prevención y Gestión de Residuos 2018-2022, elaborada por el Área de Medio Ambiente y Movilidad del consistorio local.

Dotada con un presupuesto de 1.554 millones hasta 2022, la Estrategia tiene como finalidad transformar la gestión de residuos de Madrid en una gestión de recursos, minimizando los residuos generados y aprovechando éstos de manera más eficiente, reduciendo, a su vez, el impacto ambiental de los mismos.

3. ORGANIZACIÓN

Inmediatamente antes de las elecciones de mayo de 2019, concretamente mediante Decreto 30/2019, de 9 de abril, la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad madrileña fue modificada para, por un lado, y en cumplimiento del artículo 120 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, adscribir a la misma diecinueve consorcios urbanísticos, y por otro, para modificar la administración institucional adscrita a tal Consejería como consecuencia de la extinción de la empresa pública Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente de Madrid, S.A. (GEDESMA), cuya actividad pasa a la Comunidad de Madrid.

Tras las elecciones, y mediante el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la Presidencia de dicha Comunidad, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, la Consejería de Política Ambiental pasa a denominarse Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, aunque las funciones que le competen son las mismas que correspondían a su predecesora.

Por su parte, el Decreto 73/2019, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, introduce cambios sustanciales en la organización de esta nueva Consejería: su artículo 7 suprime la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la Secretaría General Técnica de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, la Dirección de Medio Ambiente y Sostenibilidad, la Dirección General de Urbanismo y Suelo, el Comisionado del Gobierno para el Cambio Climático y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Dirección de Área de Residuos, Calidad Ambiental y Economía Circular y la Dirección de Área de Suelo y Consorcios Urbanísticos, y crea la Viceconsejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, la Secretaría General Técnica de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales, la Dirección General de Sostenibilidad y Cambio Climático, la Dirección General de Economía Circular, la Dirección General de Urbanismo, la Dirección General del Suelo y el Comisionado del Gobierno de Bienestar Animal. Se mantiene la anterior Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación. La administración institucional de la citada Consejería está constituida por la empresa pública con forma de sociedad mercantil *Obras de Madrid. Gestión de Infraestructuras*, S.A., el organismo autónomo mercantil Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA), y la empresa pública con forma de entidad de Derecho público *Canal de Isabel II* y su grupo empresarial.

Posteriormente, el Decreto 278/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, establece la estructura orgánica de la nueva Consejería, detalla la estructura y competencias atribuidas a los órganos antes descritos y, además de alguna otra modificación menor del citado Decreto 73/2019, pasa a adscribir al Comisionado del Gobierno de Bienestar Animal a la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y concreta, en su disposición adicional segunda, los órganos colegiados que se adscriben a la misma. Esta disposición reglamentaria será objeto de una nueva modificación adoptada por Decreto 316/2019, de 27 de diciembre, del Consejo de Gobierno, simplemente para aclarar, modificar o añadir alguna competencia puntual de alguno de los referidos órganos.

Finalmente, mediante la Orden 376/2019, de 27 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se va a modificar la composición del Consejo Asesor para el desarrollo de la Agenda 2030 en la Comunidad de Madrid, primero, para incorporar a un representante de la Plataforma Tercer Sector de dicha Comunidad, que sustituirá al representante de *Futuro en Común*, y segundo, integrar en el Consejo a los agentes sociales que forman parte del Consejo para el Diálogo Social de la citada Comunidad. Además, también se modifican ciertos aspectos relativos a la composición de las mesas de trabajo de dicho Consejo, con la finalidad de dotarlas de una mayor agilidad.

4. EJECUCIÓN

La ejecución de la política medioambiental por parte de la Comunidad de Madrid se basa en actuaciones que ya vienen siendo una constante cada año.

Así, se han regulado las vedas y la actividad piscícola en los ríos, arroyos y embalses de dicha Comunidad para el año 2019 (a través de la Orden 376/2019, de 27 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, modificada por la Orden 678/2019, de 9 de abril, de la misma Consejería), se han determinado las limitaciones y épocas hábiles de caza que rigen en la temporada 2019/2020 (Orden 1667/2019, de 2 de agosto, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio), y se han concedido ayudas para la adquisición de vehículos más eficientes por diversos sectores económicos, como el sector del taxi (Orden 1501/2019, de 18 de julio, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio) o para los vehículos comerciales (Orden 579/2019, de 15 de octubre, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

En relación a la pesca, también se ha aprobado la relación no exhaustiva de tramos y masas de agua aptos para las sueltas de truchas “arcoíris”,

considerada como especie invasora de las autóctonas, y se han establecido protocolos para llevar a cabo las mismas (Resolución de 10 de abril de 2019, de la Dirección General del Medio Ambiente y Sostenibilidad).

Para la protección de la avifauna frente a la colisión y electrocución en líneas eléctricas de alta tensión, la Resolución de 4 de febrero de 2019, del Director General del Medio Ambiente y Sostenibilidad, determina las líneas eléctricas de alta tensión existentes en zonas de protección aprobadas en la Comunidad de Madrid y que no se ajustan a la normativa existente.

También se han aprobado diversas resoluciones relativas a la publicación de modelos normalizados para diferentes procedimientos administrativos, como el de "asignación de número de identificación medioambiental (NIMA): productor de residuos no peligrosos (menor o igual a 1.000 t/año) o poseedor de residuos" (Resolución de 21 de octubre de 2019, de la Dirección General de Economía Circular), o para la presentación de la "Memoria anual de actividades de gestión de residuos (instalaciones ubicadas en la Comunidad de Madrid)" (Resolución de 31 de octubre de 2019, de la Dirección General de Economía Circular), o referidos a modelos telemáticos, como el relativo al procedimiento de "aprovechamiento de montes en fincas particulares" (Resolución de 1 de octubre de 2019, del Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales), o el correspondiente al procedimiento de "evaluación ambiental estratégica" (Resolución de 22 de abril de 2019, del Director General del Medio Ambiente y Sostenibilidad). Conviene recordar, además, que por Resolución de 4 de enero de 2019, del Director General del Medio Ambiente y Sostenibilidad, se dio publicidad a la aprobación de la Estrategia de Gestión Sostenible de la Comunidad de Madrid 2017-2024, que ya fue objeto de nuestra atención en el informe del año 2018.

Algunas otras medidas de ejecución de la política ambiental autonómica son más novedosas, como la explotación de 240 huertos de ocio en San Fernando de Henares (Orden 153/2019, de 22 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio), o la modificación del perfil genético oficial de varios clones de determinadas especies arbóreas (Orden 714/2019, de 17 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

Junto a las anteriores, conviene resaltar especialmente el Acuerdo de 12 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que aprueba la creación de la vía pecuaria "Cañada Real de Madrid", en los términos municipales de Madrid y Pozuelo de Alarcón. Con una extensión de 184.241 m² de terrenos de dominio público, con la misma se pretende conectar la Casa de Campo con el Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama, uniendo ambos municipios.

Igualmente, es necesario destacar la regulación del tránsito y la escalada en el paraje de la Pedriza del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, como medida de protección de especies rupícolas durante su época de cría y reproducción, realizada mediante Resolución de 5 de febrero de 2019, del Director General de Medio Ambiente y Sostenibilidad.

Para paliar los efectos producidos en los terrenos afectados por el incendio ocurrido en los términos municipales de Cadalso de los Vidrios, Cenicientos y Rozas de Puerto Real, se ha adoptado el Decreto 239/2019, de 24 de septiembre, del Consejo de Gobierno, que, tras señalar el elevado valor natural de la superficie quemada, que afectó a espacios protegidos por la Red Natura 2000, va a considerar los mismos como Zona de Actuación Urgente, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, lo que conlleva la obligación de sus propietarios de iniciar las acciones restauradoras según lo establecido en el plan técnico, si bien, y dado que los terrenos forestales afectados están clasificados como montes preservados, la Comunidad de Madrid podrá financiar los trabajos incluidos en dicha declaración, para lo cual se posibilitan una serie de ayudas para los montes de titularidad privada.

Por último, se ha aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, mediante Decreto 16/2019, de 23 de mayo. Si bien el Plan no ha sido elaborado por la Comunidad de Madrid, es indudable su repercusión que el mismo tendrá en ésta. Baste indicar que su finalidad es consolidar la protección de citado Parque Nacional así como del Área de Especial Protección Montes de Valsaín, estableciendo, entre otras previsiones, los criterios de gestión y la zonificación del mismo, una relación de actividades clasificadas en incompatibles y compatibles, o la elaboración de programas sectoriales de actuación en los que se enumeran las medidas necesarias para proteger el citado Parque.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL¹

Los temas más relevantes que en materia ambiental ha resuelto el Tribunal Superior de Justicia de Madrid durante el período al que se refiere este informe han sido los siguientes:

¹ Un resumen, extracto y comentario de la jurisprudencia más destacada en materia ambiental se puede encontrar en la revista diaria [*Actualidad Jurídica Ambiental*](#). Concretamente, la mayor parte de las sentencias aquí estudiadas han sido analizadas por Eva BLASCO HEDO para esta publicación.

5.1. CUESTIONAMIENTO JUDICIAL DE DETERMINADAS MEDIDAS DE RESTRICCIÓN DEL TRÁFICO Y ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS ADOPTADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Especialmente conflictivas se han revelado las diferentes medidas que para controlar el tráfico urbano ha dispuesto el Ayuntamiento de Madrid, ya sea para evitarlo en épocas de especial intensidad circulatoria ya para hacer frente a determinados episodios de contaminación.

Desde este primer aspecto, la STJSM de 13 de marzo de 2019 (núm. 201/2019), estima en su totalidad el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid frente a las sentencia dictada por un Juzgado de lo contencioso-administrativo de Madrid que estimó el recurso formulado por una sociedad mercantil contra el Decreto de la Delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento por la que se establecieron medidas de restricción del tráfico en la calle Gran Vía en el período navideño.

Frente a los argumentos esgrimidos por la recurrente, que cuestiona que la medida no atiende a un interés general, sino que su objetivo es ganar espacio para los peatones y sólo tiene en cuenta a una parte de la colectividad afectada, afectando a los servicios de interés económico como el postal, y entorpeciendo por ello la unidad de mercado o la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos o de mercancías, la Sala considera, en primer lugar, que los Ayuntamientos tienen unas claras competencias en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, por lo que el consistorio madrileño es competente para establecer limitaciones, prohibiciones o restricciones de la circulación y estacionamiento de vehículos a motor en vías urbanas de su titularidad por razones de interés general.

En segundo lugar, tampoco valora la Sala que las limitaciones o restricciones impuestas a la circulación puedan afectar a servicios de interés económico. No entiende que para su implantación haya de atenderse a un interés general de mayor intensidad o más cualificado que el que rige en la actuación administrativa. La competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, derivada del art. 149.1. 13 CE, no excluye la competencia de los entes locales para la ordenación del tráfico.

Por último, el fallo no estima que las medidas establecidas sean discriminatorias para las actividades económicas de la zona respecto del resto de la ciudad al hilo del concepto de unidad de mercado, puesto que dichas medidas no limitan en modo alguno la libertad de establecimiento o la libertad de circulación de las mismas ni suponen una discriminación por razón del lugar de residencia o establecimiento del operador económico.

Por lo que se refiere a las acciones adoptadas por el consistorio municipal frente a los episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno, hay que señalar que, siguiendo lo dispuesto en el Protocolo dictado para atender estas situaciones (BO Ayuntamiento de Madrid de 25 de enero de 2016), la activación de las medidas para hacerles frente se realiza por Decreto de la Delegación del Área de Gobierno, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid.

Las sentencias del TSJ Madrid que a continuación comentamos resuelven los recursos dirigidos tanto a la impugnación del Protocolo como a algunos de los Decretos que lo activan.

Entre las primeras, nos encontramos la de 24 de abril de 2019 (núm. 333/201), en el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Alcorcón contra el referido Protocolo.

Para la referida entidad local, el Protocolo vulnera, en primer lugar, el artículo 19 de la Constitución en la medida en que restringe de forma injustificada y arbitraria el derecho de los españoles a circular por el territorio nacional; en segundo, no tiene en cuenta que la calle 30 es una vía urbana integrada en la red viaria de la Comunidad de Madrid, por lo que toda medida adoptada en la misma afecta a la totalidad de municipios colindantes y al flujo circulatorio de todas las carreteras de la red viaria autonómica. Como tercer argumento, señala que el ejercicio de las competencias del municipio en materia de ordenación del tráfico, protección del medio ambiente, protección de la salud pública y transporte público de viajeros debe efectuarse dentro de los límites y mandatos constitucionales, no siendo ajustada a Derecho la aplicación que de la norma estatal hace el Protocolo al afectar sólo a determinados vehículos.

La Sala recuerda, en primer lugar, el reconocimiento que el ordenamiento jurídico presta a los Ayuntamientos para que legítimamente puedan adoptar medidas de restricción del tráfico y de circulación de vehículos de motor, como son las contempladas en el Protocolo objeto de impugnación.

Segundo, que las restricciones como las aquí combatidas pueden afectar a la totalidad de las vías de titularidad municipal a las que el Ayuntamiento extiende su competencia, con independencia de que las mismas tengan o no conexión directa con otras vías interurbanas y de la trascendencia o relevancia de las medidas en orden a garantizar la fluidez del tráfico o el flujo circulatorio entre los distintos municipios de la Comunidad de Madrid, siendo irrelevante a los efectos analizados que las vías en cuestión estén o no integradas en la red viaria de la región.

En tercer lugar, y en relación con la posible vulneración del derecho a la libre circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional, el Tribunal falla que estos derechos se refieren a los lugares en los que una persona puede

estar o moverse, la posibilidad de fijar uno mismo el lugar donde estar, deambular, desplazarse, establecerse o tener su residencia, prohibiendo a los poderes públicos la interferencia en la elección de lugar de estancia y/o de residencia. Lo que no aparece constitucionalmente consagrado, ni debe reputarse comprendido en el ámbito de protección reforzada del derecho en cuestión, es que el desplazamiento deba tener lugar necesariamente mediante el uso de vehículos de motor. Por otra parte, dicho derecho no es absoluto, siendo susceptible de ser sometido a límites siempre que, entre otras exigencias, vengan amparados en causas que lo justifiquen, como es el caso aquí considerado en que se pretende preservar el medio ambiente y la salud de las personas, en atención a un juicio de proporcionalidad que queda en este caso perfectamente superado.

Sobre la validez del referido Protocolo se pronuncia también la sentencia de Tribunal madrileño de 6 de marzo de 2019 (núm. 139/2019). Los motivos principales en los que se basa la recurrente para solicitar su anulación son que el mismo no cumple con la garantía del derecho a la información de los destinatarios sobre la activación o desactivación de las medidas restrictivas, que puede realizarse sin publicación, y que posibilita que se desactiven de forma automática o que se prolonguen en el tiempo en función de la situación meteorológica, lo que, según la demandante, crea inseguridad jurídica.

El Tribunal entiende que el Protocolo no adopta por sí mismo medida alguna, sino que lo hace el órgano competente encargado de la aprobación del correspondiente Decreto de activación de aquél. Por consiguiente, el Decreto será publicado, con todo su contenido, en el BOCM, estando las medidas adoptadas precedidas de la oportuna señalización. Por otra parte, la desactivación automática de éstas es una actuación que resulta ser lógica desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron su adopción.

Precisamente sobre la publicidad de las medidas y la información al público ante esta situación de alta contaminación por dióxido de nitrógeno se pronuncia también la STSJM de 6 de marzo de 2019 (núm. 177/2019), pero ahora para anular determinados preceptos relacionados con estos derechos establecidos en el Decreto 576/2015, que activa el referido Protocolo.

Al contrario de lo fallado en el supuesto anterior, y dado que la cuestión se refiere ahora al Decreto de activación del Protocolo y no al Protocolo en sí mismo, las medidas restrictivas del tráfico que prevea aquél no pueden entrar en vigor de forma automática cuando, por alteración de las circunstancias de contaminación, se pase a alguno de los otros escenarios previstos en el Protocolo. La puesta en marcha del Protocolo requiere dictar un nuevo Decreto. Sin embargo, las medidas habrán de desactivarse tan pronto como dejen de darse los escenarios y las circunstancias que las motivaron.

No se aceptan en sede judicial el resto de los motivos argumentados por la recurrente sobre el déficit de información de que adolecen los ciudadanos sobre los niveles de contaminación atmosférica ante estos episodios. La Sala entiende que, si dicha información fuera insuficiente, afectaría en su caso a la eficacia del Decreto, pero no a su validez. En cuanto a la ausencia de comunicación formal de las prohibiciones contenidas en el Decreto a través de los medios legalmente establecidos al respecto, para el Tribunal, a tenor del artículo 88 de la Ordenanza de Movilidad de 2005, nada impide que estas medidas no puedan adoptarse, publicarse en el BOCM y entrar en vigor al unísono.

También es objeto de impugnación uno de los Decretos que activa del Protocolo al que nos venimos refiriendo el supuesto resuelto en la STSJM de 6 de marzo de 2019 (núm. 1131/2019). El recurso es presentado por una empresa de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor (VTC), que alega que las medidas previstas en dicha norma eran discriminatorias ya que sólo eran de aplicación a los VTC y no a los autotaxis.

Frente al argumento esgrimido por el Ayuntamiento de que la diferencia de trato obedece a los diferentes efectos contaminantes de los vehículos que prestan uno y otro servicio público, la Sala anula el Decreto al no apreciarse razones o motivos medioambientales para no aplicar las mismas condiciones de restricción de tráfico a ambos tipos de vehículos.

5.2. IMPUGNACIÓN DE LA DECLARACIÓN COMO ZONA DE PROTECCIÓN ACÚSTICA ESPECIAL DEL BARRIO DE GAZTAMBIDE

Tres sentencias TSJMadrid resuelven las impugnaciones que varios empresarios de hostelería, espectáculos y ocio presentan contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de junio de 2017 por el que se declara Zona de Protección Acústica Especial el barrio de Gaztambide y se aprueba su Plan Zonal Específico, Distrito de Chamberí. Se trata de las sentencias de 3 de julio de 2019 (núms. 493/2019, 486/2019 y 487/2019).

Varios son los motivos que argumentan los recurrentes para considerar nulo el plan. Todos ellos son desestimados por la Sala de lo contencioso-administrativo madrileña.

En primer lugar, y frente a la consideración del vicio del que adolece el estudio realizado por el Ayuntamiento de Madrid, para el Tribunal no se puede plantear ninguna objeción a la metodología seguida a tal efecto –mediciones in situ de puntos concretos y simulación mediante un programa informático posterior para la elaboración del plan de ruido de toda la zona-. Descarta,

asimismo, la supuesta culpabilización de las actividades de ocio, puesto que el estudio pone de relieve la incidencia de otras actividades, como el botellón, en el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, imponiéndoles a todas ellas las medidas correctoras oportunas.

En segundo lugar, y frente a la pretendida falta de cobertura legal para realizar la declaración de la ZPAE, entiende la Sala que la misma viene amparada en la Ley 37/2003, del Ruido, y en la Ordenanza de protección acústica y térmica del Ayuntamiento de Madrid.

En tercer lugar, y ante la alegación de que la normativa del plan específico no acredita que sean los locales de ocio, terrazas y quioscos los que impiden el descanso de los vecinos, y la insistencia en que los auténticos focos de la contaminación acústica son el tráfico rodado, el botellón y el ruido producido por la gente de la calle, la Sala considera que la restricción de horarios a todos los locales se ha impuesto por quien tiene competencia para ello y dentro del ámbito de actuación contemplado en la Ley del Ruido.

Tampoco entiende la Magistratura que la declaración de la ZAPE y el plan zonal específico, al restringir los horarios de las actividades generadoras del ruido, estén impidiendo la libertad en la prestación de los servicios a los que conmina la Directiva europea *Bolkestein* de 2006 o las leyes españolas de transposición de la misma a nuestro Derecho, ya que estas medidas están en este caso plenamente justificadas en razones de interés general, como son la protección de la salud de las personas o la defensa del medio ambiente.

5.3. AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA (AAI)

Interesantes en este punto son dos sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre la exigencia de esta autorización ambiental a dos UTE (unión temporal de empresas) del Parque Tecnológico de Valdemingómez, concretamente la planta de tratamiento "Las Dehesas" y la de tratamiento mecánico biológico "La Paloma", que han recurrido el contenido de las condiciones incluidas en las respectivas autorizaciones ambientales integradas que a las mismas otorgó la Dirección General de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

Se trata de las SSTJM de 27 de diciembre de 2018 (núm. 784/2018) y de 19 de marzo de 2019 (núm. 125/2019), en las que el principal motivo de impugnación se centra en que las instalaciones y actividades que conforman y se desarrollan en el Parque de Valdemingómez deben contar con una única AAI y no con varias. Al respecto, las recurrentes mantienen que es imposible cumplir

algunas de las exigencias de la AAI, pues no dependen de la propia UTE, sino de terceras instalaciones distintas de ellas o de asentamientos ilegales cercanos.

La Sala rechaza este argumento amparándose en que las recurrentes no han articulado ni planteado solicitud alguna de que se concediera una única AAI para todo el Parque, existiendo a tal efecto diversas entidades que han presentado sus propias solicitudes de este permiso de forma separada. Además, dicho permiso ambiental no puede ser único si las instalaciones no reúnen los requisitos de vinculación técnica suficiente para ello. Lo contrario supondría, según el criterio judicial, conceder a la entidad local una competencia que no tiene para decir qué se entiende por instalación a afectos ambientales.

Por su parte, la sentencia del mismo Tribunal de 20 de febrero de 2019 (núm. 136/2019) estima el recurso planteado por una empresa que venía funcionando con una AAI previamente concedida, contra dos resoluciones del Ayuntamiento de Arganda del Rey: la primera, por la que se ordena la suspensión inmediata de los usos no autorizados y requiere la legalización de la modificación de la actividad de fabricación de grasas y aceites animales, así como la revocación de las licencias concedidas; la segunda, mediante la que se impone a la recurrente una sanción por el uso del suelo y servicios de la actividad sin ajustarse a la licencia.

El Tribunal Superior de Justicia, después de determinar el alcance de las competencias municipales en el marco del procedimiento de AAI, recuerda también la autonomía municipal respecto al otorgamiento de la licencia de apertura, para advertir que, en el caso sometido a su consideración, el Ayuntamiento no resolvió sobre la solicitud de modificación de la licencia de apertura para su adaptación a la AAI, a pesar de que así se había solicitado por la mercantil recurrente. A juicio de la Sala, el consistorio local ha incumplido su obligación legal de dictar resolución expresa, sin haber tampoco requerido a la recurrente para que subsane posibles incumplimientos al respecto. A mayor abundamiento, la AAI se dictó con posterioridad al informe de compatibilidad del uso del suelo suscrito por el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, por lo que la actividad no le era ajena al consistorio municipal. Además, tampoco los informes redactados tras la visita de inspección girada por el Ayuntamiento especifican qué tipo de actividad se ejerce al margen de la licencia, sin que haya constancia de que se hubieran resuelto las solicitudes de licencia informadas desfavorablemente ni de que se hubiera solicitado requerimiento alguno en orden a la solicitud de ampliación del permiso.

En cuanto a la sanción, decae por los mismos argumentos expuestos, ya que no se precisa en la resolución sancionadora las actividades que se realizan sin licencia y no se ha dado respuesta a la solicitud del recurrente a este respecto.

5.4. EXIGENCIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En materia de Evaluación de impacto ambiental destacamos la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 2019 (núm. 1335/2019), que desestima sendos recursos de casación interpuestos por la Comunidad de Madrid y una sociedad anónima frente a la sentencia de instancia que anuló la resolución del Viceconsejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, por la que se eximía del procedimiento de evaluación de impacto ambiental la construcción de unas edificaciones en un espacio protegido de la Red Natura 2000, concretamente en el municipio de Valdemorillo.

La sentencia confirma que el proyecto debía haberse sometido preceptivamente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado previsto en los artículos 45 a 50 de la Ley 21/2013, de 9 de noviembre, de Evaluación ambiental, que era legalmente aplicable.

Hay que tener en cuenta que la Comunidad de Madrid no ha adaptado su legislación en materia de evaluación de impacto ambiental a lo dispuesto en la disposición final undécima de la Ley 21/2013, por lo que es la norma estatal la aplicable en su territorio, que deroga así la Ley 2/2012, de 19 de junio, de evaluación ambiental autonómica.

6. PROBLEMAS²

Además de la ya persistente contaminación atmosférica, durante el año 2019 en la Comunidad de Madrid ha aparecido o se han agudizado algunos otros problemas ambientales:

6.1. AGUAS CONTINENTALES

La importante sentencia del Tribunal Supremo 444/2019, de 2 de abril (rec. 440/2016), por la que se anulan determinados preceptos del Plan Hidrológico del Tajo, y que ya es objeto de atención en esta misma obra por otros autores, ha sido bien recibida por parte de las organizaciones ecologistas

² Para conocer los problemas ambientales más preocupantes que vive la región se ha consultado la sección de la Comunidad de Madrid de la [página web de la organización ecologista Ecologistas en Acción](#).

que operan en el ámbito de la Comunidad de Madrid por favorecer a la casi quincena de ríos madrileños.

El fallo parte de la obligación que incumbe a la Confederación Hidrográfica del Tajo de establecer el régimen de los caudales ecológicos completos y vinculantes para todos los ríos, en lugar de la nueva figura de los caudales "legales" que reducía notablemente los caudales circulantes en algunas cuencas. El Plan sólo fijaba algún régimen de caudal para determinadas masas de agua, en concreto dieciséis, que la propia Confederación había calificado como "estratégicas", pero no para el resto de los ríos. El fallo determina que los caudales deben garantizarse para todas las trescientas nueve masas tipo río y para los embalses de cabecera, lo que obligará también a modificar el volumen de agua trasvasada del Tajo al Segura para que no exceda el caudal ecológico, que es condición para el cálculo del trasvase (fuente: *ecologistasenaccion.org*).

Otro problema ambiental importante, aunque no nuevo para la región, es el estado de degradación en el que se encuentran algunos de estos cursos fluviales madrileños.

Las principales causas de esta situación son la expansión urbanística, el entubamiento de amplios tramos, la eliminación del bosque de ribera, la explotación de recursos hídricos, los vertidos de aguas residuales, la contaminación difusa por la agricultura intensiva y la proliferación de fauna exótica invasora y el consiguiente retroceso de las especies autóctonas.

Destaca particularmente el mal estado de conservación del río Tajuña, que discurre por el sureste de la Comunidad. La iniciativa *Proyecto Ríos de la Comunidad de Madrid*, que organizan ARBA, Ecologistas en Acción, Asociación ecologista del Jarama "El Soto", GRAMA y Jarama Vivo, denuncia, entre otras agresiones a este significativo río que forma parte de un espacio protegido de la Red Natura, que su caudal se deriva para regadíos que utilizan métodos altamente invasivos, como la inundación, que las explotaciones agrícolas no respetan el bosque de ribera, además de producir una importante concentración de nitratos en sus aguas, que los cultivos llegan hasta el mismo cauce y que el dominio público sufre ocupaciones de fincas privadas.

Igualmente, cada vez son más los vertidos de todo tipo de residuos que se acumulan en los ríos que atraviesan la región, significativamente en el Guadarrama, que forma parte importante del Parque regional del Curso medio del río Guadarrama y su entorno.

Lo peor, según denuncia *Ecologistas en Acción*, es que la Comunidad de Madrid no ha elaborado plan de recuperación alguno para estos ecosistemas. Ni siquiera los planes de gestión tienen consecuencia para su conservación. No se

ha aprobado el Plan integral de Recuperación y Conservación de los Ríos y Humedales de la Comunidad de Madrid que se inició en la anterior legislatura.

Otro reto que tienen pendiente las autoridades regionales es la protección de los humedales autonómicos, que son muy variados: turberas y complejos lagunares de alta montaña, humedales temporales salinos, encharcadizos en el pie de monte de la sierra, charcas ligadas a las vegas de ríos, meandros abandonados de cursos fluviales, lagunas artificiales, etc. Según indica *Ecologistas en Acción*, la Ley de protección de los Humedales, -Ley 7/1990-, y la elaboración del catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid, no recoge todas las zonas húmedas dignas de protección, estando su listado desfasado. Para la citada organización ecologista, hay evidentes ejemplos de la desidia de las autoridades regionales respecto de la protección y conservación de estos espacios, y ello a pesar de que actualmente se está tramitando un Plan de Actuación para los 23 humedales catalogados.

También existe preocupación por el riesgo de inundación que se aprecia en un número considerable de viviendas e instalaciones ubicadas en zonas declaradas inundables, situación que es consentida por los municipios, -que son los encargados de elaborar y autorizar el planeamiento urbanístico en estas áreas-, el gobierno regional, -que es quien aprueba definitivamente los planes-, y la Confederación hidrográfica del Tajo, -que es quien otorga la autorización para construir en área de influencia fluvial-, en contra de lo previsto en el artículo 28 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, que impone la retirada de estas construcciones que se encuentran en situación de riesgo.

6.2. VÍAS PECUARIAS

También son relevantes los problemas que acucian a las vías pecuarias de la región.

Particularmente, durante 2019 se ha advertido que se caza en estas zonas, pese a ser una actividad prohibida por la Ley de Caza (Ley 1/1970) y por la Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid (Ley 8/1998). Esta limitación viene justificada para salvaguardar la integridad del ganado y de las personas que transitan por ellas. Además, el ruido de los disparos puede asustar al ganado que puede huir o perderse o salir a las carreteras, con el consiguiente riesgo de producir accidentes.

El problema no es sólo que los cotos de caza no respeten las vías pecuarias, sino que, lejos de señalarlas como zonas de seguridad, se marcan como terreno cinegético. Pese a las veinte denuncias realizadas ante la Consejería de Medio ambiente por la colocación de señales de coto en las vías

pecuarias de quince municipios entre 2018 y 2019, sólo en dos casos se ha iniciado expediente sancionador.

En el año 2018 la organización ecologista *Ecologistas en Acción* realizó un informe sobre las ocupaciones temporales en vías pecuarias en la Comunidad, denunciando que los pocos kilómetros que hoy quedan de estas vías, -llegaron a existir 4.200-, están ocupadas por 2.669 instalaciones, entre las que se encuentran conductos de productos energéticos, aducciones de agua, canalizaciones de aguas residuales, tendidos eléctricos, tendidos telefónicos, depósitos de agua, calas de todo tipo, así como zonas recreativas y otras que debían haber sido desmanteladas, como restaurantes, gasolineras abandonadas, a lo que hay que unir la autorización en las mismas de usos vinculados con la circulación motorizada y pruebas deportivas con motos y todoterrenos y decenas de kilómetros de carreteras, calles, aceras de urbanizaciones y polígonos industriales que invaden desde hace años tramos extensos de éstas. Todas estas instalaciones y usos alteran la funcionalidad de este tipo de vías, tanto sus valores paisajísticos como culturales, alterando su subsuelo y los servicios ambientales que presta.

6.3. LA GUERRA SOBRE EL TRASLADO DE LOS RESIDUOS DE ALCALÁ DE HENARES A LA PLANTA DE VALDEMINGÓMEZ

El Parque tecnológico de Valdemingómez concentra, desde 1978, todos los centros de tratamientos de residuos urbanos no peligrosos de la ciudad. A sus instalaciones, compuestas por los vertederos de Madrid y una planta incineradora, llegan más de cuatro mil toneladas de residuos que se generan diariamente en la ciudad. Su objetivo es procesar los residuos para recuperar la mayor parte de ellos y depositar los no recuperables en vertedero.

El problema actual es el pretendido traslado y tratamiento de unas doscientas mil toneladas anuales de desechos de los treinta y un municipios agrupados en la Mancomunidad del Este, que se han quedado sin vertedero al finalizar la vida útil del ubicado en Alcalá de Henares, a esta Planta.

Si bien el Ayuntamiento de Madrid esta dispuesto a hacerse cargo de estos residuos, exige que la gestión no le suponga coste económico ni medioambiental, para lo que solicita de la Mancomunidad del Este el pago de una tasa por la gestión del servicio.

Según informa el diario *El Mundo* (noticia de 23 de noviembre de 2019), la solución pasaría por la apertura anticipada y parcial de la futura planta de tratamiento de Loeches, que está prevista para principio del año 2021.

7. LISTADO DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad: Titular: Sra. D^a. Paloma Martín Martín.
 - Viceconsejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad: Titular: Sr. D. Mariano González Sáez.
 - D. G. de Biodiversidad y Recursos Naturales: Titular: Sr. D. Luis del Olmo Flórez.
 - D. G. de Sostenibilidad y Cambio Climático: Titular: Sr. D. Jaime Sánchez Gallego.
 - D. G. de Economía Circular: Titular: Sr. D. Vicente Galván López.
 - D. G. de Agricultura, Ganadería y Alimentación: Titular: Sr. D. José Luis Sanz Vicente.
 - D. G. de Urbanismo: Titular: Sr. D. Raimundo Herraiz Romero.
 - D. G. del Suelo: Titular: Sr. D. Juan José de Gracia Gonzalo.
 - Comisionada del Gobierno de Bienestar Animal: Titular: Sra. D^a. Elsa Martín Olsen.
 - Secretaría General Técnica: Titular: Sr. D. José Ignacio Tejerina Alfaro.
- Entidades y Organismos Públicos:
 - Organismo Autónomo Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA): Titular: Sr. D. Sergio López Vaquero.
 - Empresa Pública Obras de Madrid. Gestión de Obras e Infraestructuras, S.A.: Titular: Sra. D^a. Lucía Morales Pérez.
 - Ente Público Canal de Isabel II: Titular: Sra. D^a. Paloma Martín Martín.
 - Canal de Isabel II, S.A.: Titular: Sra. D^a. Paloma Martín Martín.
 - Canal de Comunicaciones Unidas, S.A.U.

- Canal Extensia, S.A.
- Canal Gestión Lanzarote, S.A.U.
- Hidráulica Santillana, S.A.
- Hispanauga, S.A.U.
- Ocio y Deporte Canal, S.L.U.
- Órganos Colegiados:
 - Comisión de Urbanismo de Madrid: Titular: Sra. D^a. Paloma Martín Martín.
 - Comisión de Etiquetado Ecológico: Titular: Sra. D^a. Paloma Martín Martín.
 - Consejo de Medio Ambiente: Titular: Sra. D^a. Paloma Martín Martín.
 - Jurado Territorial de Expropiación: Titular: Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.
 - Comité de Agricultura Ecológica: Titular: Sra. D^a. Margarita Campos Sánchez.
 - Comisión Permanente del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid: Titular: Sra. D^a. Ana Isabel Galán Pardo.
 - Comité de Seguimiento del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid: Titular: Sr. D. José Luis Sanz Vicente.
 - Consejo de la Vid y el Vino de la Comunidad de Madrid: Titular: Sr. D. José Luis Sanz Vicente.
 - Consejo de Protección y Bienestar Animal.
 - Junta de Fomento Pecuario: Titular: Sr. D. José Luis Sanz Vicente.
 - Centro Autonómico de Control Lechero de la Comunidad de Madrid: Titular: Sr. D. José Luis Sanz Vicente.
 - Comisión de Homologación de Trofeos de Caza Mayor: Titular: Sr. D. Jaime Sánchez Gallego.

- Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida "Carne de la Sierra de Madrid": Titular: Sr. D. Raúl de Lema Turégano.
- Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Vinos de Madrid": Titular: Sr. D. Antonio Reguilón Botello.
- Órgano Gestor de la Denominación "Aceitunas de Campo Real": Titular: Sr. D. Juan Antonio González Leira.
- Comisión Interdepartamental de Cambio Climático: Titular: Sra. D^a. Paloma Martín Martín.
- Otros: Consorcios Urbanísticos.

8. BIBLIOGRAFÍA

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier: Comentario al Decreto 144/2018, de 2 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Actuación contra el uso ilegal de veneno en el medio natural de la Comunidad de Madrid. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 90, mayo 2019, pp. 50- . Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_05_Recopilatorio_90_AJA_Mayo.pdf#page=52 (Fecha de ultimo acceso 16-07-2020).

BLASCO HEDO, Eva: [Comentarios a las sentencias más relevantes del Tribunal Superior de Justicia de Madrid](#), en varios números de la revista *Actualidad Jurídica Ambiental*.

- Se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 92, julio 2019, pp. 192-193. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_07_Recopilatorio_92_AJA_Julio.pdf#page=194 (Fecha de ultimo acceso 16-07-2020).

Región de Murcia: otra nueva -y decepcionante- vuelta de tuerca normativa en el proceso de degradación del Mar Menor: el Decreto-Ley 2/2019*

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

BLANCA SORO MATEO

ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL DECRETO-LEY 2/2019, DE 26 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL MAR MENOR. 2.1. Antecedentes: una negligencia inexcusable con un resultado desastroso. 2.2. Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia. 2.3. Análisis del Decreto-Ley de 2019 (I): las “restricciones” que justifican la perspectiva regulatoria adoptada: distribución competencial y aplicabilidad territorial y temporal. 2.3.1. El carácter “necesariamente limitado” de la protección integral del Mar Menor. 2.3.2. La complicada zonificación a efectos de

* Este Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto «Bioderecho ambiental y protección de la vulnerabilidad: hacia un nuevo marco jurídico —BIO-vul—» (DER2017-85981-C2-1-R), 2018-2010, Proyecto coordinado DA-vulner (BIO-vul y DAMBI-vul) Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, 2017. Asimismo, forma parte del proyecto «La efectividad del Derecho ambiental en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia —EDAMur— (Ref. 20971/PI/18), financiado por la CARM a través de la convocatoria de Ayudas a proyectos para el desarrollo de investigación científica y técnica por grupos competitivos, incluida en el Programa Regional de Fomento de la Investigación (Plan de Actuación 2019) de la Fundación Séneca, Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia.

distinguir los diferentes niveles de protección. 2.3.3. La extraordinaria y urgente necesidad no se compadece con los plazos de entrada en vigor para muchas de las medidas previstas. 2.4. Análisis del Decreto-Ley de 2019 (II): entre la sorpresa y la indignación se descubre que contiene muchos elementos regresivos para la protección del Mar Menor en relación con la Ley que deroga. 2.5. El Proyecto «Análisis de soluciones para el objetivo de vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena (Murcia)». 2.6. Consideración final. 3. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La Región de Murcia sufre alguno de los procesos de degradación ambiental más importantes de España, incluso, de Europa. Además de la destrucción de la Bahía de Portman a causa de su colmatación por la acumulación de residuos mineros, asistimos a una verdadera catástrofe ambiental con la destrucción de los valores ambientales y de los servicios ecosistémicos que nos proporcionaba la laguna salada mayor de Europa, el Mar Menor. Este estudio centra su análisis en las últimas novedades normativas de 2019 dictadas en relación con esta última situación.

ABSTRACT: The Region of Murcia suffers some of the most important processes of environmental degradation in Spain, even in Europe. In addition to the destruction of Portman Bay due to the accumulation of mining waste, we are witnessing a real environmental catastrophe with the destruction of environmental values and ecosystem services provided by Europe's largest salt lagoon, the Mar Menor. This study focuses its analysis on the latest normative developments of 2019 dictated in relation to the latter situation.

PALABRAS CLAVE: Mar Menor. Decreto-Ley. Nitratos. Espacios naturales protegidos. Regresión.

KEYWORDS: Mar Menor. Emergency Ordinances. Nitrates. Natural Protected Areas. Environmental Regression.

1. INTRODUCCIÓN

La mayor novedad legislativa de carácter ambiental acaecida en la Región de Murcia (CARM) durante el 2019 tiene que ver, de nuevo, con la destrucción de los valores ambientales de la laguna salada del Mar Menor. Como esta desgraciada situación ha constituido ya el centro neurálgico de

nuestras últimas aportaciones a este *Observatorio*¹, nos limitamos en esta ocasión a ofrecer un análisis de la nueva norma de cabecera en esta materia aprobada para intentar corregir esta desesperada situación, el *Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor*, obviando la referencia a cuestiones ya conocidas que nuestro amable lector puede encontrar en las publicaciones referenciadas².

Dejaremos para ocasiones futuras más propicias, una vez superemos la actual situación de pandemia que a todos, de una u otra forma, nos ha afectado

¹ Cfr. SORO MATEO, B. / ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. / PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., "[Murcia: la paradójica aceleración legislativa en un contexto de flagrante inactividad ambiental](#)", en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 2019*, CIEDA-CIEMAT, Soria, 2019, pp. 1240-1261; en concreto, el análisis de la ahora derogada *Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno de Mar Menor* en pp. 1243-1244.

Como allí se ponía de manifiesto, la Ley de 2018 representaba una versión revisada del *Decreto-Ley 1/2017, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor*, del que ya se dimos cuenta igualmente en nuestra crónica correspondiente al año 2018. Vid. SORO MATEO, B. / ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., / PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., "[Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor](#)", en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 2018*, CIEDA-CIEMAT, Soria, 2018, pp. 1178-1206; en concreto, el estudio del Decreto-Ley 1/2017 en pp. 1182-1184.

Por su parte, vid. las consideraciones críticas sobre el estado de la laguna salada en FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. / GUTIÉRREZ LLAMAS, A., "[Murcia: la inactividad administrativa desemboca en la degradación ambiental del Mar Menor](#)", en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales 2017*, CIEDA-CIEMAT, Soria, 2017, pp. 1003-1022; en concreto, sobre su crítica situación, pp. 1003-1006. En ese mismo *Observatorio*, vid. con carácter monográfico el estudio de SORO MATEO, B., "[Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor](#)", en LÓPEZ RAMÓN, *Observatorio... 2017, cit.*, pp. 1023-1068.

² Así como también pueden consultarse [nuestras crónicas sobre legislación y política ambiental](#) que aparecen en la *Revista Catalana de Dret Ambiental* donde igualmente hemos estudiado la evolución de este proceso de degradación ambiental. Especialmente la referida al segundo semestre de 2019, a cargo de E. PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, trata en detalle algunas de las medidas que también referimos aquí y cuyos argumentos nos sirven también para la elaboración del presente estudio (accesible en [este enlace](#)).

Por otra parte, para el estudio de los principales impactos ambientales vid. ROMERO DÍAZ, A. / CABALLERO PEDRAZA, A. / PÉREZ MORALES, A. (2017), "Expansión urbana y turismo en la Comarca del Campo de Cartagena-Mar Menor (Murcia). Impacto en el sellado del suelo", *Cuadernos de Turismo*, nº 39, pp. 521-546; CABALLERO PEDRAZA, A. / ROMERO DÍAZ, A. / ESPINOSA SOTO, I. (2015), "Cambios paisajísticos y efectos medioambientales debidos a la agricultura intensiva en la Comarca de Campo de Cartagena-Mar Menor (Murcia)", *Estudios Geográficos*, vol. 76, núm. 279, pp. 473-498; y, entre una larga bibliografía, BELMONTE SERRATO, F. / ROMERO DÍAZ, A. / MORENO BROTONS, J. (2010), "Contaminación ambiental por estériles mineros en un espacio turístico en desarrollo, la sierra minera de Cartagena-La Unión (sureste de España)", *Cuadernos de Turismo*, núm. 25; pp. 11-24.

el estudio y análisis de otras novedades de naturaleza ambiental relativas a la Región de Murcia durante el pasado 2019.

En concreto, y entre otras de menor calado, queda pendiente el análisis de la Sentencia 161/2019 de 12 de diciembre de 2019, del pleno del Tribunal Constitucional (Ponente: González Rivas), que ha declarado inconstitucionales algunos preceptos de la *Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de la Región de Murcia, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad*³.

2. EL DECRETO-LEY 2/2019, DE 26 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL MAR MENOR

2.1. ANTECEDENTES: UNA “FALTA DE DILIGENCIA DEBIDA” INEXCUSABLE CON UN RESULTADO DESASTROSO

El proceso de degradación del Mar Menor, advertido ya en publicaciones científicas y documentos técnicos desde los años 80 del siglo pasado⁴, se trató de frenar mediante la aprobación de la *Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor*. Ley que apenas tuvo ningún efecto práctico y que, tras diversas vicisitudes, fue derogada por la *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, que significó la subordinación de los fines proteccionistas a los intereses ligados al desarrollo urbanístico desenfrenado que asoló durante años la Región de Murcia.

La evidencia de la irreversibilidad del proceso de destrucción ambiental que sufría el Mar Menor, determinó la tardía aprobación del *Decreto-Ley*

³ Como adelanto puede anticiparse que el TC desatiende la alegada infracción de la seguridad jurídica y de la autonomía local de algunos preceptos, apreciando en cambio la contravención de las bases sobre protección del medio ambiente de varios incisos de la disp. adic. primera de la Ley 12/2013, de turismo de la Región de Murcia, introducida por el art. 7. 4 de la Ley 10/2018 y del art. 145.4 de la Ley 13/2015 de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, en la redacción dada por el art.22.9 de la Ley 10/2018. Finalmente, los fundamentos jurídicos 5 b), 7 y 8 de la referida Sentencia establecen la interpretación conforme a la Constitución del apartado sexto de la disp. adic. primera de la Ley 12/2013 de turismo de la Región de Murcia, y del art. 22 de la Ley 4/2009 de protección ambiental integrada de la Región de Murcia, en la redacción dada por la Ley 10/2018, así como de la disp. adic. primera de esta misma Ley.
Cfr. [Comentario](#) de C. J. DURÁ ALEMAÑ, *Actualidad Jurídica Ambiental*, de 16 de abril de 2020.

⁴ Cfr. DORY, M. A. / INOCENCIO, J. L. (1980), “La degradación ambiental del Mar Menor”, *Progress in Water Technology*, vol. 12, núm. 4, pp. 481-499.
Sobre el origen incluso anterior de las causas de la degradación a partir del concepto de “dominio público degradado” que justificó en la jurisprudencia del TS la apropiación privada de bienes públicos en GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2019), “[Mar Menor: un desastre ecológico y jurídico](#)”, *Global Politics and Law*.

1/2017, de 4 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor que, tramitado como proyecto de ley, dio lugar a la posterior *Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor*.

Pues bien, cuando apenas se ponían en marcha algunos de los instrumentos de protección previstos en la Ley de 2018, el Gobierno de la CARM decide su derogación y sustitución por este *Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor*, objeto del presente análisis. ¿Cuál es la justificación para este imprevisto giro de tuerca?

El Gobierno de la CARM lo justifica, por una parte, en la necesidad de otorgar una visión más integral a la protección de la laguna, introduciendo nuevos elementos conservacionistas en relación al turismo y otras actividades y, por otra, en la mejora técnica de la regulación que contenía la Ley de 2018 que se deroga⁵. En concreto, en lo que se refiere al aspecto esencial de la ordenación y gestión agrícola (Cap. V, arts. 26 a 54)⁶ se afirma en su Exposición de Motivos (en adelante, E.M.) que este Decreto-Ley

“... deroga la Ley 1/2018, de 7 de febrero, y toma su contenido como punto de partida. A partir de él, introduce importantes adecuaciones técnicas, en la línea de una mayor exigencia con vistas a minimizar los excedentes de nutrientes y arrastres; pero también impone nuevos requerimientos a las explotaciones agrícolas, en particular a las situadas en la Zona 1, por su cercanía al Mar Menor”.

No deja de reconocer el Gobierno regional que se ha tardado demasiado en adoptar las medidas necesarias para la protección integral del Mar Menor.

⁵ *Vid. infra* apartado de conclusiones.

⁶ Deben tenerse en cuenta, sobre este relevante aspecto, las disposiciones adicionales tercera (*Programas de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario*) y cuarta (*Régimen sancionador en materia de protección de las aguas frente a la contaminación producida por nitratos de origen agrario*); así como las disposiciones transitorias tercera (*Exigencia de las medidas aplicables a las explotaciones agrícolas existentes*), cuarta (*Aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia de manera transitoria*) y séptima (*Régimen transitorio para la aplicación como fertilizante de purines y otros estiércoles*). Por su parte, la disposición derogatoria única señala que “1. *Queda derogada la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, excepto:... La disposición adicional primera (Aprobación del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia) y el Anexo V (Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia), que mantienen su vigencia, si bien su rango queda rebajado a nivel reglamentario, pudiendo modificarse o derogarse mediante disposición administrativa de carácter general adoptada mediante orden de la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos*”. Por último, debe tenerse en cuenta el Anexo III que contiene las «directrices técnicas para la implantación de estructuras vegetales de conservación».

Así, si bien la masa de agua subterránea «Campo de Cartagena» fue la primera de la Región de Murcia en declararse como masa de agua afectada o en riesgo —dando lugar a la designación de la *Zona Vulnerable correspondiente a los acuíferos Cuaternario y Plioceno en el área definida por zona regable oriental del Trasvase Tajo-Segura y litoral del Mar Menor en el Campo de Cartagena*⁷— la masa de agua costera Mar Menor, por el contrario, no ha sido declarada masa de agua afectada, o en riesgo de estarlo, por la contaminación por nitratos de origen agrario, hasta la reciente *Orden, de 23 de diciembre de 2019, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente*, en la que también se ha designado la *Zona Vulnerable del Campo de Cartagena*, que comprende la envolvente de las superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecta tanto a la masa de agua subterránea «Campo de Cartagena» como a la masa costera «Mar Menor».

Por otra parte, sólo en octubre de 2019, con más de diez años de retraso y sólo dos días antes de la mortandad de peces que hizo definitivamente inocultable la situación que se venía denunciando durante tantos años, se aprobó el *Decreto 259/2019, de 10 de octubre, de declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y de aprobación del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia*⁸.

⁷ A esta masa de agua es de aplicación en la actualidad el programa de actuación aprobado mediante Orden, de 16 de junio de 2016, de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente (BORM, núm. 140, de 18 de junio).

Sin embargo, la falta de control por parte de la CARM, administración competente sobre las prácticas agrarias ejercidas en el campo de Cartagena ha obligado a la CHS a instar el procedimiento de declaración de la citada masa de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico, lo que permitiría que sea la propia Confederación la que imponga perímetros de protección y medidas cautelares en relación a la utilización de fertilizantes y pesticidas.

Según la información disponible, con el grado de fiabilidad que podamos atribuirle, el acuífero está contaminado por 300.000 toneladas de nitratos. El aporte de nutrientes a la laguna oscilaba en 2018 entre los 8.548 y 19.233 kilos por año. El Mar Menor recibió 8 hm³ de agua con altas concentraciones de nitratos en el año hidrológico 2018-2019. *Cfr.* la referencia a los diferentes estudios oficiales en la noticia de ONDA CERO, “[La CHS estalla y atribuye el colapso del Mar Menor al descontrol de la CARM sobre las prácticas agrarias](#)”.

⁸ *Cfr.* nuestro artículo en la prensa regional poniendo de manifiesto estas y otras inexcusables negligencias ÁLVAREZ CARREÑO, S. M./ SORO MATEO, B., “[El Mar Menor, huérfano ante el Derecho](#)”, *La Verdad*, 22 de octubre de 2019

Por otra parte, el D-Ley de 2019 lleva a cabo la ampliación del Paisaje Protegido de Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor (Disposición adicional primera) con la inclusión de siete nuevos espacios, cuya identificación y límites vienen definidos en la Resolución, de 21 de mayo de 2019, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental,

2.2. PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS DEL MAR MENOR Y LA FRANJA LITORAL MEDITERRÁNEA DE LA REGIÓN DE MURCIA

Como se ha señalado⁹, con más de una década de retraso, el 10 de octubre de 2019, el Consejo de Gobierno de la CARM hacía pública la aprobación del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia, (en adelante, PGIMM)¹⁰. Un nuevo Plan que, dotado con cerca de 19 millones de euros de presupuesto, se anunciaba como la herramienta clave para garantizar la conservación de los espacios protegidos, y ordenar y regular las actividades del Mar Menor¹¹. Así, desde las más altas instancias de nuestro Ejecutivo regional se señalaba que, “el Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia garantizará la conservación del patrimonio natural y su biodiversidad, así como de los procesos ecológicos que subyacen y garantizan su existencia”¹². El consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la CARM insistía en la idoneidad del PGIMM para compatibilizar la conservación de la laguna con el desarrollo sostenible, además de ordenar las actividades y regular los usos que se dan en su ámbito territorial, y todo ello para un estricto cumplimiento de las directivas comunitarias Hábitats y Aves, de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y de los compromisos adquiridos por el Estado español en relación con los convenios internacionales.

Si bien, la feliz noticia apenas duraba dos días. Cuarenta y ocho horas después del anuncio, y de forma casi sarcástica, tenía lugar una terrible tragedia ambiental en la laguna del Mar Menor. La prensa nacional se hacía eco de la

por la que se incluyen en el Inventario español de zonas húmedas 53 nuevos humedales de la CARM.

⁹ Vid. nota núm. 3 *supra* en este mismo estudio.

¹⁰ Decreto 259/2019, de 10 de octubre, de declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y de aprobación del Plan de gestión integral de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral mediterránea de la Región de Murcia (BORM, núm. 242, del 19 de octubre de 2019, suplemento núm.7).

¹¹ El consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, Sr. Antonio LUENGO, explicó en una rueda de prensa posterior a la presentación del Plan de Gestión Integral, el día 10 de octubre, que, el nuevo Plan “es el instrumento adecuado para garantizar la conservación de los espacios protegidos que conforman el ámbito territorial, terrestre y marino, del Mar Menor”, y para ello recoge 64 acciones concretas “para mantener, mejorar o, en su caso, restablecer el estado de los elementos objeto de conservación, minimizar o evitar impactos, así como favorecer la participación e implicación de los sectores sociales y económicos en la gestión”.

¹² En estos términos se dirigía el consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, Antonio LUENGO, en la rueda de prensa posterior a la reunión del Consejo.

situación, apuntando cómo “las imágenes de los miles de peces que conforman la fauna marina del Mar Menor apurando sus reservas de oxígeno en un convulso viaje a la orilla y a veces saltando a la arena de la playa en su suicida desesperación no son una metáfora, sino la expresión gráfica, espantosa y terrible, de una gestión criminal en lo que se refiere al medio ambiente en la Región de Murcia”¹³. La aterradora imagen de miles de peces y crustáceos intentando escapar de la laguna, muriendo en la orilla del Mar Menor, se propagaba imparable por las redes sociales y los medios de comunicación.

Debemos recordar que en el Mar Menor confluyen diversas figuras de protección, Espacios Protegidos Red Natura 2000, Espacios Naturales Protegidos y dos Áreas Protegidas por Instrumentos Internacionales¹⁴. Sin embargo, pese a la concurrencia de tanta figura de protección se ha llegado a este extremo de deterioro. Está claro, por tanto, que la eficacia del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor, pese a que se trataba de un hito jurídico ambiental esperado durante años, presenta hoy una dudosa viabilidad práctica. En todo caso, analizamos brevemente su estructura y contenido, en la esperanza de que las medidas que recoge sirvan de verdad para mejorar el estado de la laguna y garantizar la conservación de un espacio único.

El PGIMM divide su estructura en cuatro volúmenes. El volumen I contiene una síntesis de la información general referente a los espacios protegidos que integran su ámbito territorial. Se establecen los objetivos, la zonificación y las medidas de conservación. Estas medidas incluyen directrices y regulaciones de carácter general y de usos y actividades, y acciones de aplicación a los espacios junto con la estimación económica y presupuestaria y el seguimiento y evaluación del grado de ejecución. En el volumen II se aporta la información específica relativa a cada uno de los espacios protegidos incluidos en el ámbito del Plan de Gestión Integral, incluyendo el Plan de Uso Público del Paisaje Protegido “Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor”. En el volumen III se incluye el PRUG del Parque Regional “Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar”, con sus respectivos anexos. Y, por último, el volumen IV, contiene los anexos de este Plan de Gestión Integral, un total de 13 extensos documentos.

La finalidad que se atribuye al PGIMM es la de contribuir al mantenimiento, conservación y/o restauración de la riqueza y diversidad de especies, hábitats y paisajes terrestres y sumergidos, así como de la estructura

¹³ MONTIEL, A., “[La DANA y los adanistas](#)”, *La Opinión*, 13 de octubre de 2019.

¹⁴ Sobre la existencia de distintas figuras de protección del Mar Menor y su reiterado incumplimiento puede consultarse el detallado trabajo de SORO MATEO, “Los errores jurídico-políticos...”, *cit.*, pp. 1023-1068.

Sobre las opciones que existían para evitar la catástrofe *cf.* José Luis GARCÍA, equipo de Océanos de WWF, “[Un impulso político en favor de la conservación del Mar Menor podría haber evitado el desastre](#)”, *iagua*.

y función de los ecosistemas y de los procesos ecológicos asociados. Al mismo tiempo, pretende ser el instrumento adecuado para conseguir la coherencia, compatibilidad y sinergias entre la conservación de los espacios protegidos, la gestión racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del territorio, desde una perspectiva global y con un enfoque integrador. Y todo ello, en un ámbito territorial que abarca 31.123 hectáreas, 2.750 son terrestres y 28.374 marinas, que incluye la laguna del Mar Menor y sus islas, las zonas húmedas asociadas, diversos cabezos de su entorno, las Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar y, a lo largo del litoral mediterráneo, una franja marina y sus islas. Sobre este extenso territorio el PGIMM proyecta 6 objetivos generales y 22 objetivos operativos a alcanzar a través de un conjunto de medidas (directrices, regulaciones y acciones) en un periodo de vigencia de 6 años, con un presupuesto total que roza los 19 millones de euros. A esta cifra se le suman 3 millones más para el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional "Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar".

Expuestos así su finalidad y su ámbito de aplicación, el PGIMM identifica seis objetivos generales: i) contribuir a consolidar la Red Natura 2000; ii) Potenciar el seguimiento y la investigación como instrumentos de apoyo a la gestión; iii) Establecer medidas para mejorar el estado de conservación de los hábitats y las especies; iv) Garantizar la integración de los requerimientos de conservación del patrimonio natural en el desarrollo económico, social y cultural; v) Potenciar la coordinación y cooperación administrativa y la participación en la gestión y, vi) Potenciar la educación ambiental como instrumento de gestión y favorecer el uso público de los espacios protegidos. Cada uno de estos objetivos generales aparece desglosado a su vez en diferentes objetivos específicos que tienen en cuenta los recursos existentes, los conocimientos y la tecnología disponible, así como la situación socioeconómica local. Además, para dar respuesta a los objetivos planteados, el PGIMM establece las medidas y actuaciones necesarias para crear unas condiciones favorables, tanto para los elementos clave, como para el conjunto de hábitats y especies de interés presentes en los espacios protegidos y, alcanzar, por tanto, los objetivos de gestión fijados. A tal efecto, se establecen directrices y regulaciones de carácter general; directrices y regulaciones específicas relativas a los usos y actividades y a las diferentes zonas de ordenación establecidas; y, acciones para la conservación y gestión, comunes para uno o varios de los espacios protegidos y específicas, dirigidas a determinadas zonas del ámbito territorial del Plan de Gestión Integral o a los elementos clave definidos¹⁵.

¹⁵ Estas medidas se articulan sobre la base de los siguientes conceptos: a) Directrices: son pautas y criterios relativos a la gestión, de carácter general o específico, o a elementos clave concretos, dirigidas a orientar la actuación de las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias en el presente Plan. b) Regulaciones: son normas o limitaciones a ciertos usos o actividades establecidas en función del cumplimiento de los objetivos de conservación establecidos en el presente Plan. c) Acciones para la

Si bien, el logro de cualquier objetivo planteado sobre el Mar Menor exige implicar y coordinar a las diferentes Administraciones públicas con competencias en el ámbito de PGIMM y a los agentes sociales y económicos (pescadores, agricultores, propietarios, usuarios, organizaciones sociales, científicos, etc.). Es necesario, por tanto, que se promueva la gestión coordinada. Para conseguir la colaboración de los agentes públicos y privados, el PGIMM recoge la creación de una Comisión de participación de los espacios protegidos del Mar Menor y la franja litoral de la Región de Murcia, como órgano colegiado para promover y facilitar la participación de las Administraciones públicas y de los agentes sociales y económicos en la gestión del espacio, fomentar las acciones del Plan, así como la investigación y la divulgación del conocimiento en las materias relacionadas con este¹⁶. Además, promueve convenios de colaboración con la AGE y con las Entidades Locales. Asimismo, el PGIMM contempla la creación y puesta en marcha de un grupo de trabajo de investigación para la integración de la información científica y el conocimiento existente sobre los espacios protegidos del ámbito del Plan y su entorno, así como para el fomento y la coordinación de las líneas de investigación, proyectos y mejora del conocimiento que redunden en beneficio de la planificación, gestión y seguimiento.

El PGIMM alberga diversas formas de participación en la gestión de los espacios protegidos del Mar Menor y de la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia¹⁷. En este sentido, el principal instrumento (de participación) es la Comisión de Participación, integrada por representantes de los grupos de coordinación de las Administraciones públicas y de las instituciones de investigación, de los sectores pesquero, turístico, recreativo, deportivo y agrario, así como las organizaciones no gubernamentales de defensa de la naturaleza. Aunque también se establecen otras fórmulas para la participación y colaboración con los agentes sociales que buscan adaptarse a cada uno de ellos:

conservación y gestión: se trata de medidas y actuaciones concretas, diseñadas para mantener, mejorar o, en su caso, restablecer el estado de los elementos objeto de conservación, minimizar o evitar impactos e implicaren la gestión a los principales sectores interesados.

¹⁶ Desde la CARM se afirma que con carácter previo a la aprobación del PGIMM, se llevó a cabo un extenso proceso participativo con más de veinte reuniones celebradas, lo que ha permitido abordar los posibles conflictos tanto con las administraciones públicas como con los sectores sociales y económicos implicados para garantizar un consenso de partida.

¹⁷ En este sentido, *vid.* Región de Murcia -Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente -Oficina de Impulso Socioeconómico del Medio Ambiente, Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos del Mar Menor y la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia, [Preguntas frecuentes: ¿Qué es y cómo es el Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos del Mar Menor y de la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia?](#)

- *Propietarios de terrenos y titulares de derechos afectados*: El PGIMM pondrá en marcha mecanismos de gestión compartida (acuerdos, convenios u otras fórmulas de gestión) para apoyar y potenciar aquellas iniciativas relacionadas con el aprovechamiento sostenible del territorio y con la conservación y restauración de los valores naturales y culturales.
- *Organizaciones de defensa de la naturaleza*: Las asociaciones de defensa de la naturaleza pueden colaborar en la gestión a través de un convenio de colaboración con el objetivo de intercambiar información y colaborar en las acciones referidas a la gestión de hábitats y especies, y tareas de comunicación, educación y voluntariado ambiental.
- *Población en general*: La participación de la población, en general, se realizará a través de los diferentes Programas de Voluntariado Ambiental que se realicen en los espacios protegidos, acción contemplada en el PGI.

Aunque nada justifica la demora excesiva de su tramitación, dejamos apuntado que, la configuración actual del PGIMM es resultado de la integración de las aportaciones recibidas en forma de alegaciones, hasta un total de 24.502, de las que se estimaron total o parcialmente el 83 %. También se han recabado los informes y dictámenes preceptivos del Consejo Asesor Regional del Medio Ambiente, de la Junta Rectora del Parque Regional de las Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, del Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la CARM.

2.3. ANÁLISIS DEL DECRETO-LEY DE 2019 (I): LAS “RESTRICCIONES” QUE JUSTIFICAN LA PERSPECTIVA REGULATORIA ADOPTADA: DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y APLICABILIDAD TERRITORIAL Y TEMPORAL

2.3.1. El carácter “necesariamente limitado” de la protección integral del Mar Menor

El Gobierno de la CARM, en una inusitadamente extensa E.M., lleva a cabo una prolija digresión sobre los títulos competenciales que ostentan tanto la Región de Murcia como el Estado central y cuya interpretación determina el alcance de la regulación que se acomete. Esas precisiones, con cita literal incluso de los fundamentos jurídicos de varias sentencias del TC que precisan

el juego respectivo de los diferentes títulos competenciales, sirven finalmente para justificar, como conclusión de esa parte expositiva del Decreto-Ley, que

“Las competencias estatales sobre los distintos aspectos más arriba mencionados hacen que el calificativo de integral tenga en el Decreto-Ley un alcance necesariamente limitado. Este Decreto-ley solo puede ser integral en lo que a las competencias autonómicas se refiere”¹⁸.

La E.M. también argumenta en varios pasajes de modo ciertamente confuso sobre la aplicabilidad del Decreto-Ley en diferentes zonas del territorio de la CARM. Conviene detenerse aunque sea brevemente en estas consideraciones porque ello nos permite igualmente adentrarnos en el alambicado protocolo regulatorio seguido por el Gobierno regional. De este modo, el criterio general será el de que

“Una norma de ámbito territorial limitado como ésta, aunque se conciba con un enfoque global o integral, únicamente debe introducir en el sistema normativo aquellas particularidades que resultan justificadas en razón del objeto específico que persigue: la protección y recuperación del estado ambiental del Mar Menor y de sus servicios ecosistémicos”¹⁹,

¹⁸ El texto resaltado en el original.

Llama la atención, sea dicho de paso, las frecuentes faltas de ortografía (ausencia de tildes, sobre todo) y la falta de concordancia entre sujeto y verbo o entre sustantivo y adjetivo (plural/singular). Todo ello denota una precipitación y falta de cuidado inexcusable en la redacción de la norma.

¹⁹ Criterio que no se sigue en todos los casos. Así la Disposición adicional segunda lleva a cabo una redefinición general del concepto de monte en la CARM que no se limita a la zona del Mar Menor: “A efectos de lo dispuesto en los apartados 1. c), 1. e) y 2 del artículo 5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, tienen la consideración de monte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia los terrenos siguientes: 1. Los terrenos agrícolas abandonados, sobre los que no se hayan desarrollado siembras o plantaciones características de cultivos agrícolas en un plazo de 20 años, siempre que hayan aparecido signos inequívocos de su carácter forestal. Este plazo se reduce a 10 años en las Zonas 1 y 2. 2. Los enclaves forestales en terrenos agrícolas, entendiéndose por tales las superficies cubiertas de vegetación arbórea, arbustiva, de matorral o herbácea, y que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. A estos efectos, se considerarán como monte en todo caso aquellos enclaves que tengan: a. Una superficie mínima de 1 hectárea. En las Zonas 1 y 2, esta superficie mínima será de 0,5 hectáreas. b. Los de cualquier superficie que presente al menos una de las siguientes características: - Que posean una pendiente superior al 20 por 100, o al 10 por 100 si se sitúan en las Zonas 1 y 2. - Que se encuentren situados en un espacio natural protegido de la Red Natura 2000 o presenten hábitats de interés comunitario o especies de flora silvestre protegida. - Las riberas y sotos en los márgenes de los cauces fluviales, ramblas, humedales, embalses de agua y lagunas litorales. - Que la superficie forestal provenga de trabajos subvencionados de reforestación de terrenos agrícolas. 3. No tienen la consideración de monte: a. Los terrenos dedicados al cultivo agrícola. b. Los suelos que estén clasificados como

De modo que ello justifica la deslegalización del «Código de Buenas Prácticas Agrarias» que contenía la Ley 1/2018 “el cual mantiene su vigencia como norma reglamentaria, de modo que pueda ser más fácilmente adaptado o modificado en caso necesario”. Su aplicabilidad a toda la Región de Murcia es la que justifica que no se incorpore al Decreto-Ley de 2019 (disposición derogatoria única)²⁰. Una regresión destacada en la protección de las aguas frente a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias²¹.

urbanos, así como los urbanizables sectorizados con instrumento de planeamiento de desarrollo, informado por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y aprobado definitivamente”.

De este modo, la única innovación que ha introducido el D-Ley del Mar Menor ha sido la reducción del plazo de abandono a 10 años en las zonas 1 y 2 en el entorno del Mar Menor, ya que en el resto de la Región son 20 años los que tienen que pasar para que un terreno agrícola abandonado que haya adquirido signos inequívocos de su carácter forestal sea considerado como monte. Este plazo fue ampliado por la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad, ya que desde 2014 el plazo general era de 10 años en. En síntesis, se ha corregido para el Mar Menor la desprotección de terrenos que llevó a cabo la ley de aceleración de 2018 al ampliar el plazo de abandono.

²⁰ “1. *Queda derogada la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, excepto:... La disposición adicional primera (Aprobación del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia) y el Anexo V (Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia), que mantienen su vigencia, si bien su rango queda rebajado a nivel reglamentario, pudiendo modificarse o derogarse mediante disposición administrativa de carácter general adoptada mediante orden de la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos”.* De acuerdo con lo que establece la disposición transitoria cuarta, la aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia lo es sólo de manera transitoria “*hasta la entrada en vigor del programa de actuación específico para la Zona Vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena, que incorporará aquellas medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas Agrarias que resulten procedentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias”.* Por su parte, la disposición adicional 5ª («Inicio de la tramitación de los nuevos programas de actuación sobre las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario») establece que “*En el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de este Decreto-Ley, debe iniciarse la tramitación de los nuevos programas de actuación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario de la Región de Murcia; y, en particular, del programa de actuación específico para la Zona Vulnerable a la contaminación por nitratos del Campo de Cartagena”.*

²¹ Para un estudio más completo de esta problemática *vid.* ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2011), “Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico”, en EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Agua y agricultura*, Thomson/Civitas, Cizur Menor, pp. 215-281.

2.3.2. La complicada zonificación a efectos de distinguir los diferentes niveles de protección

Desde este punto de vista de su aplicación territorial, también conviene advertir que el Decreto-Ley lleva a cabo una zonificación para distinguir las diferentes obligaciones jurídicas o, en otros casos, su diferente intensidad en el territorio global que vendría a ser lo que denomina «Cuenca vertiente al Mar Menor»²². Así, su art. 2 («Ámbito de aplicación territorial») señala que, con carácter general, sus determinaciones son “*de aplicación total o parcial a los municipios que forman parte de la cuenca vertiente al Mar Menor*” (apdo. 1º); en otros casos, se determina la existencia de dos zonas («zona 1» y «zona 2»), cuya delimitación se lleva a cabo en el anexo I²³, “*a efectos de la aplicación de un conjunto importante de medidas*” (apdo. 2º)²⁴; y, por último, se remite a cada

²² La zona delimitada como “Cuenca vertiente al Mar Menor”, a su vez, no se corresponde con la zona hidráulica “Mar menor” definida a efectos de planificación hidrológica. A pesar de ello, el D-Ley, en algunos momentos, se remite al Plan Hidrológico de la cuenca del Segura, por ejemplo, cuando en su Anexo IV («Obras Hidráulicas y Mineras», letra e): “Actuaciones del Programa de Medidas del Plan Hidrológico de la Cuenca del Segura 2015-2021 en la cuenca vertiente del Mar Menor competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia») contempla las obras hidráulicas y mineras que, de acuerdo con su disposición adicional novena, van a estar exentas del informe preceptivo de la Dirección General de la Función Pública, aunque precisando que serán aquellas que se realicen en la cuenca vertiente del Mar Menor competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

A los efectos de establecer el ámbito territorial del denominado «Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor» el apdo. 2º del art. 15 sí precisa que este instrumento comprenderá “*al menos (sic) el polígono delimitado al Norte por la línea límite con la provincia de Alicante, al Oeste por la Autovía AP-7, al Sur por la carretera RM-12 y el Camino de Calarreona y por la línea litoral del Mar Menor y del Mar Mediterráneo, de acuerdo con el plano que figura como anexo IP*”.

²³ Si se consulta dicho Anexo se comprueba que la zona 1 se corresponde con el territorio perimetral más cercano al litoral del Mar Menor y que tiene mucha menor extensión (10 % del territorio definido como “cuenca vertiente al Mar menor”, que vendría a ser el territorio de aplicación de la norma, con las excepciones señaladas) que la zona 2, que abarca el restante 90 % y se corresponde con zonas interiores del campo de Cartagena. Como criterio general, la cercanía al Mar menor determina que las normas impongan obligaciones más restrictivas para las actividades económicas en la zona 1 que en la zona 2.

²⁴ Son las medidas previstas en los arts. 17 («Medidas para nuevos desarrollos urbanísticos no afectados por la exclusión temporal»), 20 («Cambios del uso forestal») y 24 («Implantación de redes separativas») en los nuevos desarrollos urbanísticos, el Capítulo V («Ordenación y gestión agrícola»), la Sección 1ª del Capítulo VI («Medidas Aplicables a las Explotaciones ganaderas»), la disposición adicional segunda («Concepto de monte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia») y las disposiciones transitorias tercera («Exigencia de las medidas aplicables a las explotaciones agrícolas existentes») y cuarta («Aplicación obligatoria del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia de manera transitoria»).

uno de los preceptos de la norma que “*puedan especificar un ámbito territorial diferente*” (apdo. 3º).

2.3.3. La extraordinaria y urgente necesidad no se compadece con los plazos de entrada en vigor para muchas de las medidas previstas

Ciertamente, se está asistiendo de modo general en España a un uso excesivo, casi podría calificarse de abusivo, de la figura del Decreto-Ley. La extraordinaria y urgente necesidad que constituiría el presupuesto de hecho justificador de este poder, en principio, excepcional que legitima al Poder Ejecutivo a dictar normas con valor de Ley, si bien sometidas a la posterior convalidación por el Poder Legislativo, ha sido objeto de una interpretación tan deferente por el Tribunal Constitucional que, prácticamente, toda circunstancia que el Gobierno califique como tal se considera justificadora del recurso a tal poder. Esta circunstancia, que se constata tanto a nivel central como autonómico no puede ser objeto de mayores consideraciones en el presente estudio²⁵. Sin embargo, en este caso, parece que efectivamente la crítica situación ambiental en que se encuentra el Mar Menor y la situación de catástrofe que demuestra la mortandad masiva de fauna y flora acuática ocurrida el sábado 12 de octubre de 2019 —festivo que, en nuestra memoria, irá siempre ya inexorablemente ligado también a ese lamentable y doloroso espectáculo— parecería perfectamente ajustada a las premisas justificadoras de una intervención excepcional y urgente a través de una norma con valor de Ley dictada por el Ejecutivo con competencias decisivas en la materia: el Gobierno de la CARM. Excepto que, en ese caso, se utiliza precisamente para derogar una ley de protección de la laguna que todavía no había empezado, en su año y medio de vigencia, a desplegar algún tipo de efecto tras decenios de inacción administrativa.

Ya se han mencionado *supra* en este mismo estudio, los argumentos utilizados por el Gobierno regional y nuestra opinión al respecto. Ahora se trata de constatar en el propio texto del Decreto-Ley cómo carece de justificación desde el punto de vista de la urgencia al remitir la aprobación de instrumentos esenciales para la efectiva protección del Mar Menor a plazos excesivos, a

²⁵ Sobre esta evolución de nuestro sistema constitucional de fuentes *vid.* GARCÍA MAJADO, P. (2018), “Cuarenta años de legislación de urgencia”, en PUNSET BLANCO, R. / ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (coord.), *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018): Estudios sobre el desarrollo de la Constitución Española*, Thomson Reuters/ Aranzadi, Madrid, pp. 387-410. Sobre la situación a nivel de CCAA, a partir de la generalizada admisión de esta figura en este nivel territorial *vid.* GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2017), “La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, pp. 99-124.

ulteriores desarrollos reglamentarios o, en fin, por incluir preceptos vacíos de contenido.

Desde esta perspectiva —plazos de efectividad de las medidas o previsión de futuros desarrollos reglamentarios como condición de efectividad de las medidas previstas— se puede comprobar que se prevén:

- Cinco años para la aprobación del Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor (art. 15)²⁶.
- Dos años para analizar la densidad de los usos ganaderos existentes en la Cuenca y revisar las restricciones de las nuevas explotaciones ganaderas (disposición final séptima).
- Un año para que el Consejo de Gobierno de la CARM apruebe por Decreto el reglamento de vertidos de tierra al mar (disposición final cuarta).
- Un año para la aprobación del reglamento de pesca profesional en el Mar Menor y para regular las condiciones para la obtención de la autorización de pesca y elaborar un censo de embarcaciones pesqueras (disposición final octava y arts. 60 y 61).

²⁶ La esencialidad de este instrumento para la efectividad de los mandatos de protección que se introducen en la norma se puede comprobar atendiendo a la enumeración de sus objetivos que contiene el apdo. 3º del art. 15: “a) *Adaptación de los usos agrícolas a usos de carácter ecológico, forestal y turístico, y control de la densidad ganadera; b) Establecimiento de un corredor ecológico alrededor del Mar Menor con objeto de actuar de filtro natural ecosostenible, y de función retenedora de agua en caso de episodios de precipitación de carácter intenso, atendiendo al mantenimiento de la conectividad ecológica del Mar Menor y su entorno, identificando terrenos forestales o con presencia de hábitats naturales, así como aquellos espacios que deban recuperar esa funcionalidad incorporando la red de vías pecuarias. Además se revisará la idoneidad actual de los suelos sin desarrollar y sus condiciones de inundabilidad; c) Actuaciones estratégicas y estructurantes, para cumplir el objetivo de protección del Mar Menor; d) Regular la densidad urbanística de los usos residenciales en el entorno del Mar Menor; e) Impedir la conurbación del anillo lagunar evitando la urbanización de los intersticios, los cuales se dedicarán a espacios de carácter ecológico o forestal; f) Mejorar la calidad urbana en las áreas construidas recualificando los espacios turísticos; g) Regulación de usos del suelo para su compatibilidad; h) Protección de suelos por sus valores específicos; i) Regulación de usos en suelos con protecciones especiales; j) Restricción cautelar de usos en suelos que presenten riesgos; k) Racionalizar la accesibilidad y movilidad; l) Favorecer la creación de equipamientos hoteleros y turísticos y oferta de servicios para rebajar la estacionalidad de la demanda; m) Introducción de consideraciones de carácter paisajístico; n) Mitigación y adaptación al cambio climático”.*

- Un año y medio para que las embarcaciones de pesca profesional presenten un programa de adaptación medioambiental (art. 61. 6).
- Un año para que las embarcaciones que naveguen por el Mar Menor cumplan las obligaciones impuestas por el art. 64. 3²⁷.
- Un año para que se dicte la Orden que regule “*el régimen aplicable, el ámbito de actuación y responsabilidad, la titulación exigible y la formación mínima de los operadores agroambientales*” (Disposición final sexta)
- Seis meses para que los puertos deportivos de los municipios de Los Urrutias y Los Nietos presenten un estudio de afecciones a la dinámica litoral (disposición adicional sexta)
- Seis meses para que se adopte un *Programa de control y mejora de las redes de aguas pluviales, de saneamiento y EDARs*, que establecerá las condiciones para la reducción de aportes contaminantes al Mar Menor por dichas infraestructuras (art. 25, apdo. 1º).

Frente a estas previsiones, y otras que podrían seguir rastreándose en el Decreto-ley, decaen de modo inmediato las afirmaciones realizadas en su E.M. en el sentido de que la grave y catastrófica situación en que se encuentra el Mar Menor “... *impone actuaciones extraordinarias de carácter urgente para revertir cuanto antes el proceso de degradación ambiental, actuando sobre las presiones que se han identificado como causantes del mismo. El recurso al Decreto-Ley parece plenamente justificado, por concurrir el presupuesto de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el artículo 10. 3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*”²⁸.

²⁷ “Las embarcaciones que naveguen por el Mar Menor deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

a) Los motores de inyección de dos tiempos deberán utilizar aceites biodegradables.

b) Llevar bocina seca.

c) Tener instalados depósitos de aguas negras y grises, si superan los 8 metros de eslora. Si no es posible instalar el depósito de aguas grises por falta de espacio, estas aguas se echarán al depósito de aguas negras.

d) Disponer de los documentos que acrediten la entrega a gestor autorizado de los residuos sólidos y líquidos, incluyendo los orgánicos y los procedentes de sentinas. Los productos de limpieza que se utilicen deberán ser biodegradables o naturales.

e) Contar con la Inspección Técnica de Buques (ITB) en vigor”

²⁸ La única precisión que realiza la E. M. en orden a justificar la mejora en la urgente aplicación de medidas de protección que se deriva de su aprobación reza como sigue: “Pero la necesidad extraordinaria y urgente de actuar para reducir el aporte de

En relación a la segunda cuestión señalada, la existencia de preceptos vacíos, de nula entidad normativa y que, en cualquier caso, por su misma esencia, resultan impropios en una regulación que se dice de “extraordinaria y urgente necesidad” podríamos mencionar varios ejemplos.

Así, cuando en el apdo. 1º del art. 19 («Planes y proyectos de restauración hidrológico-forestal») se dice que “El Gobierno regional solicitará el apoyo y colaboración de la Administración del Estado para la elaboración y ejecución de un plan de restauración hidrológico-forestal de la cuenca del Mar Menor”; o cuando en el art. 65 («Regulación de las velocidades de navegación») se prevé que “La Consejería competente en materia de medio natural, sin perjuicio de las normas generales de navegación, propondrá a la Autoridad Marítima del Estado la adopción de las siguientes restricciones de la velocidad de navegación de las embarcaciones a motor para el ámbito del Mar Menor...”. También, entre las previsiones de naturaleza organizativa, carece de cualquier enjundia la previsión contenida en el art. 5. («Comisión interadministrativa para el Mar Menor») según el cual

“El Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia promoverá un acuerdo para la creación de un órgano colegiado, formado por representantes de la Administración General de Estado, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de los ayuntamientos, para la coordinación y cooperación institucional de las políticas y actuaciones públicas que afecten al Mar Menor”;

y más ostensiblemente la previsión contenida en el apdo. 1º de su art. 31 («Necesidad de contar con derecho de aprovechamiento de aguas») que nos recuerda de manera absolutamente innecesaria que “*De acuerdo con la legislación estatal en materia de aguas, para el cultivo de los regadíos se debe contar con derecho de aprovechamiento de aguas*”. Del mismo cariz es la previsión contenida en el apdo. 2º del art. 33 que establece que “*Se entiende*

nutrientes al Mar Menor, obliga a minorar los plazos transitorios de aplicación de las medidas agrícolas. La Ley 1/2018, de 7 de febrero, si bien resultó más exigente que el Decreto-Ley 1/2017, de 4 de abril (de cuya convalidación nace), tuvo el efecto de demorar por unos diez meses la aplicación de los plazos de exigencia. De hecho, actualmente, el grueso de medidas de la Ley 1/2018, de 7 de febrero, solo es aplicable a la Zona 1; el próximo 14 de febrero de 2020 pasaría a exigirse en la Zona 2; y solo a partir del 14 de febrero de 2021 comenzaría la exigencia para la Zona 3. Con la nueva zonificación, sin embargo, la integración de la antigua Zona 3 dentro de la nueva Zona 2 supone anticipar la aplicación de las medidas, que desde el 14 de febrero de 2020 ya serán exigibles para todas las zonas”, para, a continuación rematar “Las parcelas situadas en la antigua Zona 3 solo contarán con un plazo adicional para cumplir aquellas obligaciones que implican inversión: la obligación de establecer estructuras vegetales de barrera, superficies de retención de nutrientes e instalaciones de recogida de agua de los invernaderos”.

por aprovechamiento de aguas el derecho definido en el artículo 15 bis. b) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico”.

Por último, no sólo ya razones de técnica legislativa exigirían la eliminación de una disposición tan indeterminada e improcedente como la que se establece en el art. 47 («Calidad del agua de riego»), según el cual

“La Administración competente en materia de agua para uso agrario facilitará la puesta a disposición de los agricultores el agua de riego de mejor calidad, para garantizar el buen estado del suelo y minimizar los riesgos de lixiviación”.

2.4. ANÁLISIS DEL DECRETO-LEY DE 2019 (II): ENTRE LA SORPRESA Y LA INDIGNACIÓN SE DESCUBRE QUE CONTIENE MUCHOS ELEMENTOS REGRESIVOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MAR MENOR EN RELACIÓN CON LA LEY QUE DEROGA

Este análisis del Decreto-Ley 2/2019 nos está arrojando un resultado crítico respecto a su necesidad y oportunidad. Ciertamente, si el estudio de su contenido nos permitiera atisbar avances significativos en los instrumentos de protección del Mar Menor todavía aún podríamos quizás entender las razones que impulsaron al Gobierno de la CARM a derogar la ley que desde hacía tan poco tiempo había pretendido tímidamente cambiar el rumbo de la política regional en esta materia, lo que es tanto como decir modificar , al menos sobre el papel, la línea ambiental seguida desde hace más de cuatro lustros en la Región de Murcia.

Sin embargo, la comparación entre los preceptos de la Ley de 2018 derogada y el nuevo Decreto-Ley de 2019 ponen de manifiesto que, en muchos aspectos, la nueva regulación resulta menos protectora que la derogada. Ya se hizo referencia más arriba en este mismo estudio a la deslegalización que se acomete del Código de Buenas Prácticas Agrarias y cómo se le sitúa en una posición de provisionalidad pendiente de que se apruebe un «Programa de Actuación» en aplicación de la declaración de zona vulnerable a la contaminación por nitratos específico para la cuenca del Mar Menor²⁹. Veamos, además, algunos otros ejemplos.

²⁹ Por el contrario, el art. 12 («Cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia») de la ahora derogada Ley de Medidas Urgentes lo declaraba obligatorio en toda la cuenca del Mar Menor: “*En todas las zonas delimitadas en esta ley, el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Región de Murcia, contenido en el anexo V, tendrá carácter obligatorio*”.

El Decreto-Ley elimina la prohibición de nuevos regadíos que contenía la anterior Ley en el apdo. 2º de su art. 5 («Laboreo del suelo y erosión»)³⁰ que se sustituyen por un farragoso y formalista procedimiento denominado «Restitución de cultivos por razones de competencia autonómica» y que se podría sintetizar, en su esencia, en el desplazamiento al organismo de cuenca de la responsabilidad para el control de las áreas dedicadas ilegalmente al cultivo de regadío y en la posterior incoación por la Consejería competente de la CARM, a partir de la “resolución firme” que declare la inexistencia del derecho de aprovechamiento, para que se restituyan a su estado previo los regadíos cesados o prohibidos por carecer de derechos de aguas³¹.

Se elimina la responsabilidad de los propietarios de plantas desalobradoras de implantar un sistema de eliminación de nutrientes para el agua de modo que el contaminador asuma los costes del tratamiento de las salmueras en origen³². Este procedimiento, que podía tramitarse de manera colectiva por una agrupación de productores agrícolas, permitía a su vez la autorización por parte de la CARM del vertido de los residuos procedentes de esa actividad de desalobración que, de este modo, quedaba supeditada a la aplicación de sistemas de reducción de nitratos a niveles inferiores a los permitidos, “*cuya eficacia deberá ser previamente verificada por el órgano autonómico competente mediante la emisión de informe de conformidad*”³³ (apdo. 1). Como con razón se critica desde el ámbito de la defensa ambiental del Mar Menor “con la eliminación de este artículo el Gobierno regional da un importante paso atrás y, en relación con la desalobración, parece optar por infraestructuras públicas de final de tubería de dudosa eficacia, elevados riesgos

³⁰ “Se prohíbe la creación de nuevas superficies de cultivo o ampliación de las existentes”.

³¹ En este sentido, el apdo. 1º del art. 28 del D-L («Nuevos cultivos o regadíos») establece que “En las Zonas 1 y 2 se prohíben las transformaciones de terrenos de secano a regadío, no amparadas por un derecho de aprovechamiento de aguas”. Por su parte, el apdo. 3º del art. 31 («Necesidad de contar con derecho de aprovechamiento de aguas») señala que “Para exigir la restitución a un estado natural o a secano de los terrenos afectados, la Consejería competente para el control de la contaminación por nitratos contará con la información que reciba del Organismo de cuenca sobre los regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme, por no estar amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas” (el resaltado es nuestro). El desarrollo de este procedimiento de restitución de cultivos se regula en los arts. 33 a 35.

³² El sistema se dejaba a la elección del propietario (filtro verde, electrobiogénesis o cualquier otra solución o combinación de soluciones existente en el mercado o en experimentación), siempre y cuando dicho sistema demostrara su eficacia en la reducción de nitrógeno y fósforo (art. 13 —«Implementación obligatoria de un sistema de reducción de nitratos en la desalobración», apdo. 2º).

³³ Art. 13, apdo. 1º

y basados en una cuantiosa financiación pública, rompiendo los principios de quien contamina paga y de equidad social”³⁴.

El Gobierno de la CARM ha optado efectivamente por una solución “a gran escala” a partir del documento denominado “Análisis de soluciones para el objetivo de vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena (Murcia)”. Dado que constituye la principal apuesta del Gobierno de la CARM para intentar revertir la situación creada, procede realizar un análisis más detallado de este proyecto.

2.5. EL PROYECTO «ANÁLISIS DE SOLUCIONES PARA EL OBJETIVO DE VERTIDO CERO AL MAR MENOR PROVENIENTE DEL CAMPO DE CARTAGENA (MURCIA)»

Como ya es notorio, la alteración de las condiciones naturales del Mar Menor, fruto de los excesos no controlados de la actividad humana, resulta incuestionable. Su estabilidad ecológica y su capacidad de resiliencia se han visto comprometidas durante décadas, sometiendo a un estrés injustificado e insostenible a la laguna. Pese a la urgencia de la situación, las medidas adoptadas durante este primer semestre de 2019 son de escaso calado. En realidad, hay que esperar a septiembre para identificar alguna medida de relevancia en el Mar Menor como, por ejemplo, la Declaración de impacto ambiental del proyecto vertido cero publicada el pasado 4 de septiembre de 2019³⁵.

El origen de este proyecto nos obliga a remontarnos al 4 de octubre de 2013, momento en el que se adopta un protocolo entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, con el objeto de establecer un marco de colaboración y coordinación para la gestión integrada del entorno del Mar Menor. Fruto de dicho protocolo, prorrogado en octubre de 2018, se redactó el Proyecto Informativo y el Estudio de Impacto Ambiental del “Análisis de soluciones para el objetivo del vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena”, siendo sus promotores la Dirección General del Agua del Ministerio para la Transición Ecológica y la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

³⁴ *Cfr.* el análisis de la norma en el Informe “[Valoración de la ley de protección integral del Mar Menor](#)” que realizó la ONG «Ecologistas en Acción» y que fue suscrito por las organizaciones integrantes de la Plataforma «SOS Mar Menor».

³⁵ Resolución, de 4 de septiembre de 2019, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Análisis de soluciones para el objetivo de vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena (Murcia) (BOE, núm. 232, de 26 de septiembre de 2019, pp. 106127 a 106163).

La información pública, a los efectos de la Evaluación de Impacto Ambiental del citado Proyecto Informativo, se extendió entre el 5 de junio y 18 de septiembre de 2018 y, fruto de las alegaciones e informes preceptivos recibidos, hubo de redactarse una nueva versión de la documentación del proyecto³⁶. El 21 de marzo de 2019 se remitió el mencionado Proyecto Informativo, junto con el resto del expediente, a la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica, para que, como órgano ambiental, emitiera la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental, que finalmente se publicó este pasado mes de septiembre de 2019.

El proyecto se justifica en la consabida necesidad de revertir la situación del Mar Menor, eliminando o minimizando los impactos que se producen sobre la laguna, especialmente la introducción de nutrientes. Con ello se pretende reducir la turbidez incrementando la disponibilidad lumínica a mayores profundidades, de forma que el ecosistema sea capaz de aumentar su resiliencia mediante su propia dinámica. Por ello, tras analizar las principales presiones a las que se ha visto sometida la laguna, el proyecto define un conjunto de las medidas con las que mejorar la situación actual del Mar Menor actuando sobre los usos del territorio³⁷. Por lo tanto, el objetivo no se limita a detener la deriva regresiva de las condiciones ambientales de la laguna, sino que apuesta por introducir un cambio en su tendencia hasta conseguir el buen estado del Mar Menor.

Las soluciones que arbitra el Proyecto parten de un punto en común, el de intentar conciliar, en un teórico justo equilibrio, la recuperación de los valores naturales del Mar Menor y el aprovechamiento de los recursos productivos del Campo de Cartagena. Difícil empresa, sin duda. Para ello, acuña una definición de «vertido cero» identificado, no como un flujo hídrico cero al Mar Menor en cuanto al volumen de aportaciones hídricas, sino como una tendencia hacia la reducción y eliminación de los aportes hídricos contaminados que alcanzan la laguna, ya sea de manera superficial o subterránea, y que han contribuido durante décadas a su eutrofización.

³⁶ La documentación puede ser consultada en [Confederación Hidrográfica del Segura](#).

³⁷ En concreto, el ámbito de actuación del Proyecto abarca una superficie de 169.450 ha, que coincide con la zona de planificación hidrológica XI del Campo de Cartagena e incluye íntegramente la masa de agua subterránea homónima, así como la cuenca vertiente al Mar Menor. El ámbito marino incluye la laguna del Mar Menor y la franja del Mar Mediterráneo adyacente en una banda de 10 km desde la línea de costa, ocupando una superficie de 80.600 ha.

El proyecto plantea tres escenarios posibles, *el cero o tendencial*, cuya única premisa es el cumplimiento de la normativa vigente³⁸; el *escenario adaptativo o temporal*, en el que se proponen diferentes medidas encaminadas a invertir la tendencia actual de contaminación y regresión del Mar Menor, además del cumplimiento de la normativa aplicable; y por último, un tercer escenario, que sería el *objetivo*, y que consiste en el mantenimiento y la intervención progresiva del nuevo modelo de gestión implementado para conseguir un equilibrio entre el mantenimiento de los sistemas productivos de la comarca y la recuperación de los valores naturales del Mar Menor y de los sistemas continentales con los que interactúa. En la configuración de estos escenarios se tiene en cuenta el actual estado del Mar Menor, para lo cual el proyecto aporta un certero diagnóstico de la situación de la laguna y en el que se constata el origen agrario de los nutrientes que han traído la situación actual de crisis. Para atajar este problema propone un conjunto de veintiuna medidas, cuyo coste final se presupuesta en unos 600 millones de euros, para las cuales diseña distintas alternativas que afectan a sectores diversos, con alcances diferenciados y con plazos de ejecución en distintos periodos.

En realidad, y aquí es donde nos encontramos un obstáculo importante, el proyecto no señala fechas concretas. De ahí que, más que de un proyecto, debamos hablar de un Plan en el que se definen las líneas de actuación que deberán desarrollarse en fases posteriores mediante proyectos mucho más definidos. Las medidas propuestas se centran principalmente en cambiar la actividad en los sectores agrícola y ganadero —tanto en el uso de las aguas subterráneas y el vertido de las salmueras y nitratos, como en la manipulación de las deyecciones del ganado, cuyas explotaciones se concentran en los municipios de Fuente Álamo y Torre Pacheco—; también apunta a la presión urbanística y al turismo que aportan fosfatos, sólidos en suspensión y carbono orgánico total y contaminantes orgánicos persistentes a la laguna salada; se hace hincapié en los vertidos incontrolados por escorrentía o infiltración en el subsuelo desde explotaciones mineras antiguas no restauradas; y se incluyen

³⁸ En síntesis tendría el siguiente marco de referencia: Directiva Marco de Aguas (D. 2000/60/CE), Directiva de Nitratos (D. 91/676/CEE), Directiva sobre el Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas (D. 91/271/CEE), Directiva sobre Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres (D. 92/43/CEE), Directiva relativa a la Conservación de las Aves Silvestres (D.2009/147/CE), Directiva Marco de Acción Comunitaria para la Política del Medio Marino (D.2008/56/CEE) y Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor.

medidas para modificar las actividades náuticas, de pesca y usos recreativos que contribuyen a los vertidos que afectan al ecosistema, entre otras³⁹.

Ahora bien, aquí deben tenerse en cuenta también las voces críticas que se alzan contra el Proyecto. Desde las organizaciones ecologistas se advierte que las medidas del «Plan vertido cero» para frenar la llegada de contaminantes a la laguna no solo no serán efectivas, sino que acabarán trasladando la contaminación al mar Mediterráneo, donde se verterán, como mínimo, 2.125 toneladas de nitratos al año. Otra de las grandes críticas a las medidas reseñadas estriba en que se trata de la reproducción de un modelo ya conocido que nunca funcionó. Se trata de obras hidráulicas de drenaje, gestión de riego y desalación que llevaban aparejados unos elevados costes de uso y mantenimiento que ya impidieron en los años 90 su puesta en marcha. Como señala, Julia Martínez, coordinadora del área de Aguas de Ecologistas en Acción Región de Murcia, “los regantes tendrían que pagar 29 millones de euros al año para mantener las nuevas infraestructuras propuestas que, en el mejor de los casos, con un funcionamiento óptimo, sin averías ni roturas, lanzarían al mar Mediterráneo cada año 2.125 toneladas de nitratos”⁴⁰.

Esta reproducción de medidas propias de un modelo que no resultó exitoso parece ser una constante en el Mar Menor. Se trata del mismo argumento esgrimido por la plataforma «Pacto por el Mar Menor» para justificar su frontal rechazo a las últimas medidas propuestas por el Gobierno regional por entenderlas “insuficientes, ineficaces e innecesarias”⁴¹. La

³⁹ El Ministerio de Transición Ecológica efectúa un análisis de soluciones para el vertido cero al Mar Menor proveniente del Campo de Cartagena el cual puede consultarse en el [siguiente enlace](#).

Entre las medidas previstas en el proyecto se pueden destacar las siguientes: mejora de la fertilización; adaptación del modelo productivo; revisión y adecuación de las instalaciones de almacenamiento de deyecciones; extracción directa para el drenaje del acuífero y vertido; extracción de las aguas subterráneas para aprovechamiento mediante pozos, tratamiento y utilización; medidas para reducir al mínimo los retornos de riego; control de procesos erosivos y transporte de sedimentos a nivel de parcela; restauración hidrológico-forestal de las cuencas mineras; mejora de los sistemas de saneamiento; adecuación y mejora de los sistemas e instalaciones de depuración; gestión de residuos agrícolas; gestión de deyecciones ganaderas; ordenación y dimensionamiento de la actividad ganadera a escala comarcal; recuperación ambiental de espacios litorales; mejora de las condiciones fisicoquímicas de la laguna, mejora en la integración ambiental de usos; clausura o adecuación de los pozos involucrados en la contaminación cruzada entre acuíferos; acondicionamiento y mejora de vertederos controlados y eliminación de los incontrolados.

⁴⁰ Cfr. Vadillo, V., “[Los ecologistas advierten de que el plan de vertido cero del mar Menor contaminará el Mediterráneo](#)”, El País, 22 de octubre de 2019.

⁴¹ «Pacto por el Mar Menor» es una plataforma formada por personas y organizaciones sociales, profesionales, culturales, ecologistas, sindicales, etc., con diferentes sensibilidades políticas a las que une el deseo de conservación de uno de los lugares emblemáticos de nuestra Región, y cuyos valores ecológicos, culturales, y también

plataforma social entiende que la CARM, “lejos de procurar una solución eficaz, pretende repetir un modelo agrario que se identifica como la raíz del problema. Las medidas actúan no como una solución eficaz sino como mero tratamiento paliativo que en realidad constituye un derroche económico sin eficacia alguna”⁴². Nos referimos aquí, como veremos más adelante, a las criticadas ocho medidas urgentes propuestas en noviembre de 2019 por el Consejo de Gobierno de la Región para recuperar la laguna.

2.6. CONSIDERACIÓN FINAL

Estas y otras disposiciones de la norma derogadora⁴³ nos compelen a intentar profundizar en los motivos de esta “vuelta de tuerca” en el tratamiento jurídico del desastre ambiental. Ya se refirieron al comienzo de este análisis los motivos de técnica jurídica y de ampliación del ámbito material de las medidas de protección que alegó el Gobierno de la CARM para proceder a derogar una Ley que la Asamblea Regional de la Región de Murcia había aprobado hacía poco más de un año.

No se equivocará quien busque una explicación más cercana a la realidad de los hechos quien examine la complicada geometría en la que se ha desarrollado la política en la CARM durante los últimos meses y los cambios requeridos para forjar las cambiantes mayorías resultantes de los procesos electorales acumulados⁴⁴. Así, tras las últimas elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019, en las que el partido mayoritario resultó ser el PSOE, se hace

económicos, son incalculables. La plataforma «Pacto por el Mar Menor» no recibe ninguna subvención ni cuotas de integrantes con el fin de mantener su independencia y libertad. Su [sitio web](#).

⁴² EL DIGITAL CARTAGENA, “[Pacto por el Mar Menor rechaza las medidas del Gobierno Regional para el Mar Menor por “insuficientes, ineficaces e innecesarias”](#)”, 9 de noviembre de 2019 (accesible en (último acceso, 14 de noviembre de 2019).

⁴³ La disminución de las obligaciones relativas a la implantación de barreras vegetales de conservación y fajas de vegetación destinadas a la retención y regulación de aguas, control de escorrentías, absorción de nutrientes y protección frente a la erosión del suelo (art. 36 y Anexo III); la reducción de la proporción que las explotaciones agrarias deben dedicar a sistemas de retención de nutrientes (art. 37, apdos. 3 y 4); la desvirtuación de las obligaciones del laboreo siguiendo las curvas de nivel (art. 38. 1); eliminación de la prohibición de utilizar fertilizantes de solubilidad alta, de gran poder contaminante (art. 40, apdo. 3º); y, en fin, la flexibilización de las limitaciones para el uso de estiércoles y otros fertilizantes orgánicos (arts. 42 y 52).

⁴⁴ Es cierto también que, como recuerdan GUAITA-GARCÍA/ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ/ BARRERA-CAUSIL/ ESTEVE-SELMA/ FITZ “The approval of this law was also very controversial (it was approved with the vote against the party in the regional government and with strong opposition from the agrarian sector) and it is not being applied” (GUAITA-GARCÍA, N. / MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. / BARRERA-CAUSIL, C. J. / ESTEVE-SELMA, M. A. / FITZ, H. C. (2020), “[Local perceptions regarding a social– ecological system of the mediterranean coast: the Mar Menor \(Región de Murcia, Spain\)](#)”, *Environment, Development and Sustainability*.

evidente que el Partido Popular necesita, para mantener el Gobierno de la CARM, una coalición con Ciudadanos y el apoyo parlamentario de Vox. Es en el marco de esas negociaciones para forjar los acuerdos políticos necesarios donde cristaliza la exigencia de modificación de la Ley de 2018⁴⁵.

En nuestra consideración, y en función de los elementos disponibles y del análisis realizado, la extraordinaria y urgente necesidad que justifica el torticero recurso a la figura del Decreto-Ley radicaba más bien en el cabal cumplimiento de unos acuerdos de naturaleza política, legítimos desde luego, pero alejados de la supuesta necesidad de atender de manera más efectiva la situación de emergencia ambiental. En esta ocasión, la reforma en gran medida regresiva del arsenal proteccionista frente a los impactos que han dañado de manera irreversible al ecosistema marmenorenses formaba parte del conjunto de exigencias negociadas y cuya satisfacción permitía obtener el necesario apoyo en la Asamblea regional para que unos retuvieran el poder político en la CARM y otros pudieran secundarlos en su ejercicio.

3. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico. En: EMBID IRUJO, A. (Dir.). *Agua y agricultura*. Cizur Menor (Navarra): Thomson; Civitas, 2011.

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M.; SORO MATEO, B. El Mar Menor, huérfano ante el Derecho. *La Verdad*, 2019.

BELMONTE SERRATO, F.; ROMERO DÍAZ, A.; MORENO BROTONS, J. Contaminación ambiental por estériles mineros en un espacio turístico

⁴⁵ No otra conclusión se obtiene del análisis de los documentos publicados que permitieron forjar esas nuevas mayorías. Así, el [documento final para el acuerdo entre los tres partidos de 19 de julio de 2019](#) incluye expresamente la exigencia de aprobación de una nueva Ley para el Mar Menor que “asegure la compatibilidad de usos: agrícolas, pesqueros, turísticos y medioambientales”.

Por su parte, el [texto del acuerdo de Gobierno entre PP y C's de 20 de julio de 2019](#) reza en su punto 58: “Aprobaremos una Ley de Protección Integral del Mar Menor elaborada por el Gobierno en consenso con el resto de grupos parlamentarios. El cuidado del Mar Menor constituirá un pilar tanto de la política medioambiental como de la política turística regional. Promoveremos una mayor coordinación entre todos los agentes implicados, Ayuntamientos, Administración Regional y la Estatal para avanzar con mayor efectividad y rapidez en la puesta en marcha de planes y medidas. Exigiremos al Gobierno de España la puesta en marcha priorizada y urgente del Plan de Vertido Cero. Trataremos de implicar también a las Instituciones Europeas para que apoyen las medidas que se diseñen, siempre contando con el aval científico y técnico”.

en desarrollo, la sierra minera de Cartagena-La Unión (sureste de España). *Cuadernos de Turismo*, n. 25, 2010.

CABALLERO PEDRAZA, A.; ROMERO DÍAZ, A.; ESPINOSA SOTO, I. Cambios paisajísticos y efectos medioambientales debidos a la agricultura intensiva en la Comarca de Campo de Cartagena-Mar Menor (Murcia). *Estudios Geográficos*, vol. 76, n. 279, 2015

DORY, M. A.; INOCENCIO, J. L. La degradación ambiental del Mar Menor. *Progress in Water Technology*, vol. 12, n. 4, 1980.

DURÁ ALEMAÑ, C. J. Sentencia Núm. 161/2019 de 12 de diciembre de 2019 del pleno del Tribunal Constitucional (Ponente: Juan José González Rivas). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 100, abril 2020, pp. 151-160. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/04/2020_04_Recopilatorio_100_AJA_Abril.pdf#page=153 (Fecha de último acceso 16-07-2020).

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M.; Gutiérrez Llamas, A. Murcia: la inactividad administrativa desemboca en la degradación ambiental del Mar Menor. En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2017*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2017, pp. 1003-1022. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/OPAM-2017-en-linea.pdf#page=1005> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

GARCÍA MAJADO, P. Cuarenta años de legislación de urgencia. En: PUNSET BLANCO, R.; ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (Coord.). *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018): Estudios sobre el desarrollo de la Constitución Española*. Madrid: Thomson Reuters- Aranzadi, 2018.

GARCÍA, J. L. Un impulso político en favor de la conservación del Mar Menor podría haber evitado el desastre. *Iagua*, 2019.

GONZÁLEZ GARCÍA, I. La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, 2017.

- Mar Menor: un desastre ecológico y jurídico. *Global Politics and Law*, 2019.

GUAITA-GARCÍA, N.; MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.; BARRERA-CAUSIL, C. J.; ESTEVE-SELMA, M. A.; FITZ, H. C. Local perceptions regarding a social- ecological system of the mediterranean

coast: the Mar Menor (Región de Murcia, Spain). *Environment, Development and Sustainability*, 2020.

MONTIEL, A. La DANA y los adanistas. *La Opinión*, 2019.

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (segundo semestre 2019). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2019.

ROMERO DÍAZ, A.; CABALLERO PEDRAZA, A.; PÉREZ MORALES, A. Expansión urbana y turismo en la Comarca del Campo de Cartagena-Mar Menor (Murcia). Impacto en el sellado del suelo. *Cuadernos de Turismo*, n. 39, 2017.

SORO MATEO, B.; ÁLVAREZ CARREÑO, S. M.; PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. Murcia: la paradójica aceleración legislativa en un contexto de flagrante inactividad ambiental. En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2019*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2019, pp. 1240-1261. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=1241> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

- Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor. En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2018*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2018, pp. 1178-1206. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/07/OPAM-2018-on-line.pdf#page=1185> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

- Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor. En: LÓPEZ RAMÓN, F. *Observatorio de políticas ambientales 2017*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2017, pp. 1023-1068. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/OPAM-2017-en-linea.pdf#page=1025> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

VADILLO, V. Los ecologistas advierten de que el plan de vertido cero del mar Menor contaminará el Mediterráneo. *El País*, 2019.

L

Navarra (2020): una nueva estructura de la organización ambiental

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Descripción general. 2.2. La primera Ley Foral de Residuos de Navarra. 3. ORGANIZACIÓN: UNA NUEVA ORGANIZACIÓN AMBIENTAL. 4. EJECUCIÓN. 4.1. El Plan de Inspección Ambiental. 4.2. Otros Planes y Programas. 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL. 5.1. Descripción general. 5.2. Protección de bienes públicos ambientales. 5.3. Autorizaciones, licencias y evaluaciones ambientales. 5.4. Sanciones ambientales. 6. PROBLEMAS. 7. APÉNDICE INFORMATIVO. 7.1. Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Foral. 7.2. Leyes Forales y Decretos Forales. 7.3. Órdenes Forales y otras Resoluciones. 7.4. Jurisprudencia. 7.5. Bibliografía.

RESUMEN: El cambio de Gobierno ha generado la reestructuración de la Administración de la Comunidad Foral y, con ella, cambios trascendentales en la organización ambiental de Navarra. Junto a ello destacan en el panorama ambiental de 2019 la aprobación de dos leyes forales: una para modificar mínimamente la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad y otra para dotar de un renovado marco legislativo a los animales de compañía. En cuanto a la jurisprudencia cabe destacar las escasas sentencias que se han dictado sobre materias ambientales.

ABSTRACT: The change of Government has generated the restructuring of the Administration of the Autonomous Community and, with it, transcendental changes in the environmental organization of Navarra. Along with this, the approval of two foral laws stand out in the 2019 environmental panorama: one to modify the Foral Waste Law and its taxation minimally and another to provide a renewed legislative framework for pets. Regarding jurisprudence, it is worth noting the few judgments that have been issued on environmental matters

PALABRAS CLAVE: Organización ambiental. Residuos. Bienestar animal.

KEYWORDS: Environmental organization. Waste. Animal welfare.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La tesitura política de Navarra del año 2019, incluida la ambiental, ha estado presidida por el cambio de Gobierno acaecido tras las elecciones del 26 de mayo. El Gobierno tetrapartito presidido por Uxue Barkos (suscrito por Geroa Bai, EH Bildu, Podemos e Izquierda-Ezkerra) no pudo reeditar la mayoría necesaria y fue sucedido por un nuevo pacto tretapartito que otorgó la Presidencia del Gobierno de Navarra a María Chivite (firmado por PSN-PSOE, Geroa Bai, Podemos e Izquierda-Ezkerra). Es decir, del anterior Gobierno sale EH-Bildu, y entra el PSN-PSOE que, además, logra alcanzar la Presidencia.

Ese cambio de Gobierno explica que lo más sobresaliente de la política ambiental en este año haya sido la nueva estructuración de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, siendo el resto de las actuaciones ambientales de gestión ordinaria.

La principal novedad que presenta la nueva estructura departamental es la reducción de las tareas encomendadas al nuevo órgano ambiental, al segregarse de su ámbito material de competencias las relativas a la Administración Local y las relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo. Esto último es sumamente preocupante habida cuenta de la estrecha vinculación de los aspectos ambientales y territoriales en la implantación de infraestructuras, de industrias y del resto de actividades económicas relevantes.

Aunque las actuaciones administrativas no hayan sido especialmente relevantes, sí cabe destacar una actividad parlamentaria que ha dado lugar a la aprobación de dos leyes forales de interés. Por un lado, se ha producido la

primera modificación de la ley estrella del año anterior: la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad. La modificación ha sido muy concreta y ha consistido, básicamente, en retrasar los plazos de las prohibiciones relativas a las vajillas de plástico y a los envasados en monodosis de plástico. Por otro lado, se ha aprobado la Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra. No es una ley que, en sentido estricto, tenga contenido o naturaleza ambiental. Salvo que se sostenga un concepto extraordinariamente amplio de lo ambiental –en el que se tenga únicamente en cuenta el objeto de la regulación y no su fundamento y finalidad–, esta normativa no es en puridad legislación ambiental, sino que inserta en el espacio propio de tres materias interrelacionadas: el bienestar animal, la sanidad animal y la salud pública. No obstante, por constituir un reflejo de la concepción jurídica actual sobre los animales, vinculada en buena medida, a consideraciones ambientales, he optado por incluirla en este capítulo y dedicarle un somero comentario.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia, el año 2019 ha sido especialmente estéril. Es, con diferencia, el año en el que menos sentencias ambientales se han dictado en los últimos tres lustros. No conozco –ni se me ocurre– una explicación de ese descenso. Pero, en principio, ese descenso de la litigiosidad ambiental habrá que valorarla como positiva.

2. LEGISLACIÓN

2.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

Como ya se ha señalado en el apartado introductorio, lo más relevante del año en el plano normativo ha sido el cambio organizativo (al que me referiré en el apartado 3 de este capítulo) y la aprobación de dos leyes forales: una para introducir pequeñas modificaciones en la Ley Foral de Residuos y otra para dotar de nueva regulación a la protección de los animales de compañía. Las dos será comentadas en los siguientes apartados.

En el ámbito del bienestar animal también cabe señalar la aprobación de una nueva normativa sobre las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones (Decreto Foral 31/2019, de 20 de marzo). En ella, además de las citadas condiciones se establecen las distancias mínimas entre explotaciones o instalaciones ganaderas y las distancias mínimas a otros elementos o instalaciones (mataderos, vertederos, núcleos zoológicos de con grupos de especies animales no ganaderas, etc.). El nuevo Decreto Foral establece también las normas de procedimiento para la autorización y el registro de las explotaciones ganaderas de Navarra y el régimen inspección y sanción.

El resto de disposiciones no son especialmente relevantes por lo me limitaré a reseñarlas brevemente (la identificación completa de estas disposiciones puede encontrarse en el apéndice informativo del apartado 7 de este capítulo). Casi todas tienen que ver con la protección de la biodiversidad. Destaca especialmente la aprobación del Listado Navarro de Especies Silvestre en Régimen de Protección Especial, junto con el establecimiento de un nuevo Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas y la actualización del Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra (Decreto Foral 254/2019, de 16 de octubre).

También en el ámbito de la protección animal silvestre cabe aludir a las habituales disposiciones que se aprueban cada año, como son las relativas a las vedas de la caza (Orden Foral 117E/2019) y de la pesca (Orden Foral 32/2019). Por último, cabe señalar una específica disposición por la que se crea una zona de control de cangrejos alóctonos en el río Urederra (Resolución 405E/2019).

Dos disposiciones restrictivas de actividades para la preservación de determinados espacios naturales se han aprobado el pasado año. Por un lado, se han determinado ciertas limitaciones para la práctica de actividades deportivas en diversas zonas de roquedos en Navarra (Resolución 79/2019); y, por otro lado, se han aprobado unas limitaciones en el acceso a la Reserva Natural Nacedero del Urederra del Parque Natural de Urbasa y Andía (Resolución 229E/2019).

En cuanto a las actividades contaminantes únicamente son reseñables dos disposiciones. Por un lado, la actualización de las áreas acústicas integradas en el ámbito territorial del Mapa Estratégico de Ruido de la Aglomeración Urbana de la Comarca de Pamplona (Resolución 296E/2019). Y, por otro lado, la modificación del Programa de Actuaciones (2018-2021) en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias que se había aprobado el año anterior (Orden Foral 205/2019). La motivación de la modificación del Programa se debe a algunas puntualizaciones solicitadas por la Comisión Europea, así como a la posibilidad de incluir nuevos cultivos y la necesidad de revisar algunos límites a la aplicación de nitrógeno para reducir y prevenir la contaminación de las aguas.

2.2. LA MODIFICACIÓN DE LA LEY FORAL DE RESIDUOS DE NAVARRA

Una parte de las medidas innovadoras de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su fiscalidad, era el adelanto de fechas de la prohibición de venta y uso de determinados productos plásticos (bolsas, vajilla, envasados en monodosis o cápsulas) establecidas en la normativa europea y estatal. Ello generó un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de España contra los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la LF contradicción con el Real Decreto 293/2018 sobre reducción del consumo de bolsas de plástico.

Sin haberse resuelto el recurso de inconstitucionalidad, el legislador foral ha decidido suprimir el adelanto que se había establecido respecto de otras prohibiciones: las relativas a las vajillas de plástico y a los envasados en monodosis o cápsulas. De manera que, mediante la Ley Foral 29/2019, de 23 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, en su disposición final 4ª, se ha alterado el artículo 23 de la Ley Foral 14/2018 en tres aspectos:

- En primer lugar, se cambia el título del artículo 23 que ahora pasa a titularse “Utilización de bolsas de plástico, de productos de plástico de un solo uso y de productos envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso”. Con ello se dota al título de una mayor generalidad, pues el título original aludía a la venta de vajilla de un solo uso, y ahora se alude a la “utilización” y a “productos de plástico de un solo uso”, sin especificar si se trata de elementos de vajilla o de otros productos.
- En segundo lugar, se suprime la prohibición de la venta de vajilla de un solo uso a partir del 1 de enero de 2020 para hacer una remisión genérica a la normativa europea y estatal de transposición sobre productos de plástico de un solo uso.
- En tercer lugar, se retrasa al 3 de julio de 2021 la prohibición de la venta de productos envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso, siempre que estén fabricados con materiales no reciclables y no les sean aplicables las directivas sobre envases y sobre plásticos.

2.3. NUEVA LEY FORAL DE ANIMALES DE COMPAÑÍA

Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra viene a sustituir a la anterior Ley Foral 7/1994, de 31 de mayo, de protección de los animales incorporando las nuevas corrientes de nuestra sociedad que, como dice su Preámbulo, exhortan a “adoptar actitudes de respeto, cuidado y compasión por los animales”, de conformidad con el reconocimiento en la normativa de la Unión Europea de los animales como seres sintientes, con la proclamación del bienestar animal como un valor de la Unión Europea y con las disposiciones establecidas en el Convenio Europeo sobre protección de los animales de compañía, recientemente ratificado por España.

En definitiva, como dice ese mismo Preámbulo, “actualmente el bienestar animal considera los efectos de los seres humanos sobre los animales, desde la perspectiva del animal y no al contrario. Esa forma de entender la

protección de los animales y la creciente preocupación de la sociedad por el bienestar y protección de los animales han hecho necesarios cambios en la forma cómo son vistas nuestras actitudes y comportamientos hacia ellos y en la forma sobre cómo las personas tienen que tratar a los animales”.

La Ley Foral consta de 33 artículos que se estructuran en 10 Títulos, 7 disposiciones adicionales, 4 transitorias, una derogatoria y una final. El Título I establece el objeto y finalidad de la ley foral, y delimita su ámbito de aplicación restringiéndolo a los animales de compañía y excluyendo (por disponer de normativa específica) a los animales de producción, los animales de la fauna silvestre, los animales utilizados en espectáculos taurinos, los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos y los animales existentes en los parques zoológicos.

El Título II establece un cuadro exhaustivo de las obligaciones de los propietarios y poseedores de animales (entre las que se encuentra, por ejemplo, la de proporcionarles un “contacto social adecuado para cada especie según su edad y actividad”) y de las prohibiciones (hasta 29) para evitar las situaciones de maltrato o trato inadecuado hacia los animales, tanto por acción como por omisión.

El Título III regula el procedimiento de identificación de los animales y el Registro de Animales de Compañía de Navarra. Asimismo se establecen los principios generales de los controles sanitarios obligatorios y los requisitos para el sacrificio y eutanasia de los animales.

El Título IV recoge las condiciones y requisitos generales que deben cumplir los centros de animales de compañía, así como las condiciones de los establecimientos de venta y cría de animales de compañía. Especial interés, por su novedad, tiene la regulación de las colonias felinas. Estas colonias deben ser establecidas por las entidades locales para la protección y el control poblacional de los gatos que vivan en estado de libertad en su municipio (art. 17).

En el Título V se establecen las competencias y procedimientos de carácter general para las actuaciones con los animales de compañía considerados abandonados o extraviados. El siguiente Título se ocupa de las asociaciones de protección y defensa animal, regulando su reconocimiento como entidades colaboradoras. Se crea, en el Título VII, el Comité de consulta para la protección animal como órgano de asesoramiento. Los dos siguientes títulos establecen los principios para la divulgación y educación en materia de protección animal y se delimitan las funciones de las distintas Administraciones públicas competentes en la materia.

Finalmente, los dos títulos finales regulan la potestad inspectora y la sancionadora. Se tipifica un extenso catálogo de infracciones leves (16), graves

(25) y muy graves (16). Cabe advertir, en este punto, que algunas de las infracciones tipificadas pueden ser cometidas no sólo por los propietarios o poseedores de animales, sino también por cualquier ciudadano, como por ejemplo, por la infracción consistente en la “omisión de auxilio a un animal, de cualquier especie, accidentado, herido o en peligro, cuando pueda hacerse sin ningún riesgo para sí mismo ni para terceros” [art. 26.2, u)].

3. ORGANIZACIÓN: UNA NUEVA ORGANIZACIÓN AMBIENTAL

El cambio de Gobierno ha traído como consecuencia una nueva estructuración de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que ha sido fijada por el Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 22/2019. Con la nueva estructuración se ha incrementado notablemente el número de Departamentos al pasar de los nueve que existían en la anterior legislatura a trece Departamentos. Esta extraordinaria ampliación ha tenido como consecuencia que el Departamento con competencias ambientales (llamado ahora Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente) se haya desgajado de importantes y complejas materias que, en la anterior estructura, le acompañaban.

Por un lado, la materia relativa a la Administración Local se ha asignado a un nuevo Departamento de Cohesión Territorial. Esta separación puede resultar positiva a priori porque, tratándose de un área de gran trascendencia política, económica y social, podría relegar los intereses ambientales a un segundo plano.

Por otro lado, también se desgajan de las competencias del Departamento ambiental, las relativas a la ordenación del territorio y urbanismo, que se asignan al nuevo Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos. Se vuelve, por tanto, a producir una escisión orgánica entre los responsables ambientales y los territoriales, lo cual no parece justificado habida cuenta de la íntima y estrecha conexión entre los asuntos públicos implicados en estas materias competenciales. Esa conexión explica que tradicionalmente se hayan reunido las competencias ambientales y territoriales en el mismo Departamento del Gobierno de Navarra. Sólo durante un breve período (entre 2011 y 2015) estuvieron asignadas a Departamentos diferentes. Se volvieron a reunir en la última legislatura y ahora, con el nuevo Gobierno, se produce una nueva segregación por causas inexplicadas (nada dice la exposición de motivos del Decreto Foral) y, a mi juicio, inexplicables. Este desacoplamiento de competencias tan vinculadas obligará a extremar los mecanismos de coordinación interdepartamentales para el desarrollo de las

actuaciones públicas y privadas de mayor interés para Navarra (la implantación de actividades industriales, la planificación y ejecución de infraestructuras básicas, el diseño y desarrollo de políticas públicas, etc.).

El ámbito competencial atribuido al Departamento de Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente se describe, por lo que respecta a las materias propiamente ambientales en estos términos: “protección, conservación, gestión e información del medio ambiente; infraestructura verde y conectividad y restauración ecológicas; integración del paisaje en la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos; los recursos hídricos; la definición de la estrategia contra el cambio climático y las iniciativas de adaptación al mismo; el fomento de la economía circular; así como el resto de atribuciones que le confieren las disposiciones vigentes” (art. 13 del DF 22/2019).

En cuanto a la estructura del Departamento cabe destacar, en primer lugar, que dispone de tres Direcciones Generales y una Secretaría General Técnica (Decreto Foral 258/2019, de 23 de octubre). Esas Direcciones Generales son las siguientes: a) Dirección General de Desarrollo Rural; b) Dirección General de Agricultura y Ganadería; y c) Dirección General de Medio Ambiente.

La Dirección General de Medio Ambiente está integrada por cuatro Servicios (anteriormente estaba integrada por seis servicios), disponiendo cada uno de ellos de diversas Secciones, quedando la estructura orgánica de la siguiente manera:

- a) Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, que consta de cuatro Secciones:
 - Sección de Prevención de la Contaminación.
 - Sección de Inspección Ambiental.
 - Sección de Cambio Climático.
 - Sección de Residuos.
- b) Servicio de Biodiversidad. Tres son las Secciones de este Servicio:
 - Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas.
 - Sección de Medio Fluvial.
 - Sección de Impacto Ambiental.

- c) Servicio Forestal y Cinegético. Se estructura en tres secciones:
 - Sección de Gestión Forestal.
 - Sección de Planificación Forestal y Educación Ambiental.
 - Sección de Caza.
- d) Servicio de Guarderío y Calidad de la Gestión Ambiental que sólo consta de una Sección, denominada de Guarderío y Medio Ambiente.

Precisamente, en relación con este Servicio, cabe señalar la aprobación de la norma que establece el régimen específico del personal del Guarderío de Medio Ambiente (el Decreto Foral 7/2019, de 30 de enero). De dicho régimen destaca especialmente el reconocimiento a dicho personal de la condición de autoridad y de policía judicial en el ejercicio de sus funciones (art. 10).

4. EJECUCIÓN

4.1. INSPECCIÓN AMBIENTAL

El Programa de Inspección Ambiental de la actividad industrial de la Comunidad Foral de Navarra para el año 2019 fue aprobado por la Orden Foral 122/2019, de 15 de mayo. En su exposición de motivos, el Programa explica el marco legal de la inspección ambiental, los antecedentes, los recursos del Programa y otros aspectos generales. Ofrece también una relación de las inspecciones ambientales realizadas desde el año 2004. Esa evolución permite constatar una clara tendencia a la baja en las inspecciones practicadas. El año más intenso fue el 2007 en el que se practicaron 316 inspecciones. Desde entonces el número ha ido descendiendo. Pareció estabilizarse en torno a las 200 inspecciones (205 inspecciones en 2010, 206 en 2011, 203 en 2012, 202 en 2013). En el trienio 2014-2017 volvieron a descender bruscamente las inspecciones estabilizándose en torno a las 130 inspecciones (134 inspecciones en 2014, 128 inspecciones en 2015, 130 en 2016 y 131 en 2017). En 2018, sin embargo, ha vuelto a producirse un descenso significativo al realizarse 115 inspecciones (la cifra más baja de lo que llevamos de siglo).

También se ofrece una valoración del grado de cumplimiento del Programa de Inspección del año anterior. En 2018 el porcentaje de inspecciones realizadas respecto a las previstas ha descendido al 78%, rompiendo las altas cifras alcanzadas en los últimos años (del 2012 al 2015 había estado por encima del 85%; en 2016 descendió al 69'2%; pero, en el 2017 y 2018 había vuelto a subir hasta el 98% y el 95% respectivamente).

Para el 2019 el Programa ha establecido la realización de 198 actividades de inspección, consistentes en 160 visitas de inspección prefijadas (115 a las instalaciones sometidas a autorización ambiental integrada, 5 a instalaciones IPPC clausuradas, 20 a otras instalaciones industriales, 20 a laboratorios acreditados de emisiones a la atmósfera, 3 en instalaciones limítrofes de interés común y 15 sobre traslados de residuos) y 20 inspecciones no prefijadas a cualquier tipo de instalación, en respuesta a denuncias o quejas.

El notable incremento del número de visitas (de 160 a 198) se debe, fundamentalmente, a la inclusión en el programa de los laboratorios acreditados de emisiones a la atmósfera.

4.2. OTROS PLANES Y PROGRAMAS

Además de la modificación –ya señalada– del Programa de Actuaciones (2018-2021) en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias (Orden Foral 247/2018), en el ámbito de la planificación ambiental destaca la aprobación de la Agenda Forestal de la Comunidad Foral de Navarra 2019-2023 (por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de noviembre de 2019).

La Agenda Forestal de Navarra constituye una actualización estratégica de la política forestal en Navarra (el Plan Forestal de Navarra fue aprobado en el ya lejano año de 1998) con la que pretende complementar y alinearse con otras políticas estratégicas como las relativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el cambio climático, la conservación y gestión de las ZEC, y la Agenda para el desarrollo de la Economía Circular. La Agenda Forestal define las grandes áreas de actuación y un programa de trabajo para los primeros 5 años y, en ese marco, desarrollar los niveles programático y operativo en un Plan de Acción Forestal y Proyectos concretos para los siguientes 20 años. En concreto, sus propuestas se han organizado en 5 ejes estratégicos: gobernanza forestal; cambio climático y riesgos naturales; fomento del sector forestal; conservación de la Biodiversidad; innovación y Conocimiento. Cada uno de estos ejes se desarrollarán en programas y estos a su vez llevarán asociados unos objetivos y unas medidas para su cumplimiento.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL

Como ya he anticipado, la jurisprudencia ambiental dictada en Navarra en 2019 ha sido especialmente escasa. Desconozco las causas de este sorprendente descenso de la litigiosidad ambiental pero, en principio, hay que alegrarse por ello.

Sin contar con las resoluciones judiciales sobre responsabilidad patrimonial por los daños causados por especies cinegéticas, han sido tan solo tres sentencias las que tienen algún contenido (y no demasiado relevante) ambiental. Una se refiere a la aprobación de planes urbanísticos, otra a una controvertida licencia de apertura y otra ha recaído sobre una declaración de zona turística saturada.

- a) Plan urbanístico anulado por aprobarse sin una información pública completa y por prever la implantación de un centro escolar en zona inundable y en la servidumbre de protección del cementerio.

La STSJ de Navarra 67/2019, de 21 de marzo, se pronunció sobre la impugnación del Plan General Municipal de Sunbilla basada en distintos motivos tanto de forma, como de fondo. Se cuestionaba, en primer lugar, que no se hubiera sometido a información pública la Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio (la EMOT). Argumentaba la Administración que, por el número de habitantes de Sunbilla, no era preceptiva la EMOT. Sin embargo, la sentencia señala que una vez elaborada la EMOT esta formaba parte integrante del Plan Municipal, de modo "que el trámite de información pública ha de comprender así mismo el documento de la EMOT". Los motivos de fondo se centran en la vulneración de diversos preceptos de la legislación sectorial por la ubicación prevista para un centro escolar. Se rechaza, en primer lugar, que la implantación del centro escolar suponga per se una contravención de los deberes de protección del valor patrimonial y paisajístico del núcleo urbano de Sunbilla. Esa contravención se producirá si no se cumplen los límites y condiciones establecidos para la protección de dichos valores, cosa que no han acreditado los recurrentes. En cambio, sí se va a apreciar vulneración de la normativa de protección establecida por la normativa de sanidad mortuoria por invasión de la servidumbre de protección fijada para los cementerios. Asimismo, se entiende vulnerada la normativa sobre zonas inundables en las que no se permite la construcción de un centro escolar. Por todo ello, el Plan es anulado.

- b) Licencia de apertura.

La STSJ de Navarra 42/2019, de 21 de febrero de 2019 se ocupó de la falta de licencia de apertura de un garaje colectivo. El Ayuntamiento había archivado el expediente de legalización de la actividad al constatar que existía un litigio civil entre el titular de la licencia de actividad clasificada y los propietarios actuales de los garajes. La sentencia señala que la sentencia civil que pudiera recaer no era oponible al Ayuntamiento y, por ello, no era conforme a derecho el archivo de las actuaciones de legalización: "El Ayuntamiento es conecedor de que un garaje en funcionamiento con licencia de actividad

clasificada, carece de la consiguiente licencia de apertura y tiene que tramitar el correspondiente expediente de legalización del mismo, en ejercicio de sus potestades de control urbanístico" (f. j. 2º). Se había solicitado también la paralización de la actividad durante el procedimiento de legalización por el riesgo existente para la seguridad de los vecinos y para los bienes municipales. Sin embargo, la sentencia entendió que no se había aportado prueba alguna al respecto de lo que debía deducirse la inexistencia de daños graves o irreversibles al medio ambiente o a las personas que exigieran el cierre inmediato de los garajes.

c) Restricción de actividades.

Impugnada una resolución por la que se declaraba Zona de Gran Afluencia Turística, a efectos de ampliación de los horarios comerciales, al Casco Viejo de Pamplona, la STSJ 417/2018, de 13 de diciembre, estimó parcialmente el recurso. La sentencia consideró admisible la justificación de la limitación temporal de la medida por la concentración de la actividad turística en los meses de julio y agosto. Sin embargo, entendió que no estaba debidamente justificada la limitación espacial al Casco Viejo. Más bien, apreció en los informes obrantes en el expediente la intención de beneficiar a unos determinados comerciantes (los de proximidad) en detrimento de otros. Para el TSJ se producía, por ello, una limitación *ad hoc* basada en simples intereses puramente comerciales, sin conexión con los intereses turísticos que hubieran podido fundamentar la medida, ya que en la zona acotada (el Casco Viejo) ya existía libertad de horarios para los comercios de menos de 300 mts. En consecuencia, se estimó la nulidad parcial de la Resolución por la falta de justificación de la acotación espacial que realizaba.

6. PROBLEMAS

No existen problemas ambientales especialmente graves en la Comunidad Foral de Navarra. Pero, tampoco, se han solucionado los existentes. En particular, se ha confirmado que las previsiones de la Ley Foral de Residuos sobre la creación del Ente Público de Residuos siguen sin cumplirse. En el anterior informe ya anticipaba que la Ley Foral había eludido dar una solución concreta al problema de la creación de una entidad pública navarra a la que se asignaban, por la propia Ley Foral, diversas e importantes funciones. La Ley Foral ordenaba al Gobierno de Navarra la promoción de la creación del Ente Público en un plazo de seis meses desde su entrada en vigor (dips. Transitoria 1ª). Sin embargo, dicho plazo finalizó el 23 de diciembre de 2018 sin que, más de año y medio después de ese término, el Ente haya sido creado.

7. APÉNDICE INFORMATIVO

7.1. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL.

- Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente: Itziar Gómez López.
- Director General de Medio Ambiente: Pablo Muñoz Trigo.
- Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático: Pedro Zuazo Onagoitia.
- Director del Servicio Forestal y Cinegético: José Fermín Olabe Velasco.
- Director del Servicio de Biodiversidad: Enrique Eraso Centelles.
- Directora del Servicio de Guarderío y Calidad de la Gestión Ambiental: Gloria Giralda Carrera.
- Secretaria General Técnica: Pilar Álvarez Asiáin.
- Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente: Tania Bernaldo de Quirós Miranda.

7.2. LEYES FORALES Y DECRETOS FORALES

- Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra (BON núm. 71, de 11 de abril de 2019).
- Ley Foral 29/2019, de 23 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias (modifica la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su fiscalidad) (BON núm. 255, de 31 de diciembre de 2019).
- Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 22/2019, de 6 de agosto, por el que se establece la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 153, de 7 de agosto de 2019)
- Decreto Foral 7/2019, de 30 de enero, por el que se regula el régimen específico del personal de Basozainak/Guarderío de Medio Ambiente (BON núm. 37, de 22 de febrero de 2019).

- Decreto Foral 31/2019, de 20 de marzo, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas y sus instalaciones, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 80, de 26 de abril de 2019).
- Decreto Foral 254/2019, de 16 de octubre, por el que se establece el Listado Navarro de Especies Silvestre en Régimen de Protección Especial, se establece un nuevo Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas y se actualiza el Catálogo de Especies de Fauna Amenazadas de Navarra (BON núm. 216, de 31 de octubre de 2019).
- Decreto Foral 258/2019, de 23 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (BON núm. 215, de 30 de octubre de 2019).

7.3. ÓRDENES FORALES Y OTRAS RESOLUCIONES

- Orden Foral 32/2019, de 26 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba la normativa específica que regirá la pesca en Navarra durante el año 2019, incluyendo determinadas medidas de control de poblaciones de especies exóticas invasoras (BON núm. 39, de 23 de febrero de 2018).
- Orden Foral 55/2019, de 14 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueban criterios de gestión en el Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra (REAN) (BON núm. 61, de 29 de marzo de 2019).
- Orden Foral 122/2019, de 15 de mayo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial de la Dirección General de Medio Ambiente para el año 2019, cuyo texto se incluye como anexo a esta Orden Foral (BON núm. 132, de 9 de julio de 2019).
- Orden Foral 117E/2019, de 12 de junio, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la campaña 2019-2020 (BON núm. 124, de 27 de junio de 2019).

- Orden Foral 205/2019, de 23 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se modifica el Programa de Actuaciones aprobado por la Orden Foral 247/2018, de 4 de octubre (BON núm. 205, de 9 de septiembre de 2019).
- Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de noviembre de 2019, por el que se aprueba la Agenda Forestal de la Comunidad Foral de Navarra 2019-2023 (BON núm. 234, de 27 de noviembre de 2019).
- Resolución 79/2019, de 12 de marzo, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se aprueban las Limitaciones para la práctica de actividades deportivas en diversas zonas de roquedos en la Comunidad Foral de Navarra.
- Resolución 229E/2019, de 16 de abril, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se establecen limitaciones en el acceso a la Reserva Natural Nacedero del Urederra (RN-14), del Parque Natural de Urbasa y Andía.
- Resolución 296E/2019, de 27 de mayo, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se actualiza la delimitación de las áreas acústicas integradas en el ámbito territorial del Mapa Estratégico de Ruido de la Aglomeración Urbana de la Comarca de Pamplona, correspondiente a la tercera fase de aplicación de la Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y las limitaciones acústicas que le son de aplicación a los nuevos desarrollos urbanos.
- Resolución 405E/2019, de 19 de julio, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se crea una zona de control de cangrejos alóctonos en el río Urederra.

7.4. JURISPRUDENCIA

- a) Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo)
- STSJ de Navarra 379/2018, de 20 de noviembre: Plan General Urbanístico.

- STSJ de Navarra 417/2018, de 13 de diciembre: declaración de zona de gran afluencia turística al Casco Viejo de Pamplona durante los meses de verano: nulidad parcial. Se considera justificada la limitación temporal, pero no la limitación espacial por responder a intereses exclusivamente del pequeño comercio.
- STSJ de Navarra 42/2019, de 21 de febrero de 2019: garaje colectivo sin licencia de apertura: necesidad de tramitarla, aunque exista litigio civil entre el titular de la licencia de actividad clasificada y los propietarios actuales de los garajes. Posibilidad de permitir su utilización mientras no se pruebe daños graves o irreversibles al medio ambiente o a las personas.
- STSJ de Navarra 67/2019, de 21 de marzo de 2019: Plan General Municipal que se anula por haberse aprobado sin una información pública completa y por prever la implantación de un centro escolar en zona inundable y en la servidumbre de protección del cementerio.

7.5. BIBLIOGRAFÍA

BOLETÍN Coyuntura Ambiental de Navarra, n. 9 a 12 de 2019. Disponible en: https://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Observatorio+Ambiental+de+Navarra.htm (Fecha de último acceso 16-07-2020).

País Vasco: ley de sostenibilidad energética y nuevas directrices de ordenación territorial

ÍÑIGO LAZKANO BROTONS

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NOVEDADES LEGISLATIVAS. 2.1. Ley de sostenibilidad energética. 2.2. Implicaciones ambientales de otras leyes sectoriales. 3. EJECUCIÓN. 3.1. Las nuevas directrices de ordenación del territorio. 3.2. Desarrollo de la política de espacios protegidos. 3.3. Residuos, valorización de escorias y actividades de compostaje. 3.4. Medidas de protección de las aguas. 3.5. Fauna: paro biológico de la flota y protección del lobo. 3.6. Ruido en actividades recreativas. 3.7. Eficiencia energética de edificios. 3.8. Medidas de fomento ambiental. 3.9. Situación presupuestaria. 4. JURISPRUDENCIA: 4.1. Descontaminación del suelo como carga de urbanización de los propietarios. 4.2. Distancias mínimas entre establecimientos hosteleros y medio ambiente urbano. 4.3. Inclusión del lobo en el catálogo vasco de especies amenazadas. 4.4. Problemas ambientales y territoriales en la implantación de un centro comercial. 4.5. Concurso de normas sancionadoras urbanísticas y ambientales. 5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Durante 2019 se han aprobado la ley vasca de sostenibilidad energética y unas nuevas directrices de ordenación territorial. La polémica sobre el grado de protección que debe dispensarse al lobo ha sido también objeto de debate administrativo y de controversia judicial.

ABSTRACT: During 2019, the Basque energy sustainability law and new territorial planning guidelines were approved. Controversy over the degree of protection to be given to the wolf has also been the subject of administrative debate and judicial controversy.

PALABRAS CLAVE: Sostenibilidad energética. Directrices de ordenación territorial. Conservación y gestión del lobo (*canis lupus*).

KEYWORDS: Energy sustainability. Territorial planning guidelines. Wolf (*canis lupus*) conservation and management.

1. INTRODUCCIÓN

Parece que la CAPV ha pisado el acelerador de la necesaria renovación del dispositivo legislativo ambiental autonómico. Durante 2019 se ha aprobado la Ley de sostenibilidad energética, de cuyo contenido detallado damos cuenta en esta crónica. También han visto la luz dos leyes sectoriales con evidentes implicaciones en la materia, aunque más desde la perspectiva de la planificación territorial: la reguladora del patrimonio cultural y la de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales. El Gobierno vasco ha presentado en sede parlamentaria otros dos proyectos de ley importantes: el de administración ambiental (que pretende sustituir a la, ya en muchos aspectos obsoleta, Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco de 1998) y el de conservación del patrimonio natural. Otro texto legal, sobre cambio climático, se halla aún en una fase más incipiente de tramitación, pues ha sido sometido a información pública en tanto que anteproyecto de ley (Resolución de 4 de junio de 2019, del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, BOPV 110, 12 de junio). El único factor que ensombrece este importante avance legislativo es la posible disolución anticipada del parlamento autonómico y la convocatoria de las subsiguientes elecciones autonómicas, lo que haría decaer y retrasaría la necesaria aprobación de todos estos textos legislativos.

Desde el punto de vista de la actividad del ejecutivo, merece la pena prestar atención a la aprobación definitiva de las nuevas Directrices de ordenación del territorio del País Vasco, que vienen a sustituir a las de 1997, y que constituyen la más importante referencia planificadora en la CAPV, con especial incidencia en la ordenación de su medio físico.

2. NOVEDADES LEGISLATIVAS

2.1. LEY DE SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA

Se ha aprobado una de las leyes vascas más importantes de los últimos años en materia ambiental: la Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética (en adelante, LSE). La norma pretende establecer, de acuerdo con la orientación general de la política energética, los pilares normativos de la sostenibilidad energética en los ámbitos de las administraciones públicas vascas y del sector privado, articulando los deberes y obligaciones básicos que deben cumplir y que se orientan fundamentalmente al impulso de medidas de ahorro y eficiencia energética, y de promoción e implantación de energías renovables. La ley consta de setenta y un artículos (distribuidos en cinco títulos), cinco disposiciones adicionales y otras tantas finales.

En el Título I (Disposiciones generales) se establecen el objeto de la ley, su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, las definiciones legales de los conceptos utilizados, y los objetivos y principios de la norma. Por lo que se refiere a su ámbito de aplicación ha de señalarse que la misma afecta no solo a las administraciones públicas vascas (autonómica, foral y local, así como también a la UPV/EHU), incluyendo sus entidades vinculadas o dependientes, sino también al sector privado (sector industrial, establecimientos e instalaciones del sector servicios de ámbito privado, edificaciones e instalaciones de viviendas residenciales y el transporte privado de mercancías y pasajeros en todas sus modalidades). Desde el punto de vista objetivo la ley se aplica a edificios, instalaciones y parque móvil de todos los sujetos anteriores (aunque en el caso de los edificios se establecen algunas excepciones: los arrendados a personas a los que no fuera de aplicación la ley, los ubicados en el extranjero, etc.). Siguiendo la técnica normativa habitual en la materia se describen en la ley tanto los objetivos que se persiguen (impulso de la eficiencia y promoción del ahorro en el uso de la energía, promoción e implantación de energías renovables, desvinculación gradual de la producción de energía fósil y nuclear, movilidad más racional y sostenible, reducción de emisiones de GEI, reducción de la factura energética, etc.), como los principios en los que la misma se asienta (transición a un nuevo modelo energético e incremento de la soberanía energética; papel ejemplarizante de las administraciones públicas en la materia; integración de estas exigencias en el diseño y aplicación del resto de políticas y actuaciones públicas; priorización en los planes territoriales, urbanísticos y de infraestructuras de medios de transporte menos intensivos en el uso de la energía; políticas energéticas basadas en datos científicos y técnicos y elaboradas con perspectiva de género; cooperación, eficacia y coordinación interadministrativa; participación ciudadana; monitorización, control y evaluación continua de los consumos energéticos públicos; etc.).

En el Título II se incorpora la regulación afectante a las administraciones públicas vascas. En primer lugar (en su capítulo I) se establecen los mecanismos para la integración de la sostenibilidad energética en las políticas públicas y se fijan mecanismos de coordinación interinstitucional. Se exige la incorporación de un estudio de sostenibilidad energética a los planes territoriales, urbanísticos y de infraestructuras, estudio cuyo contenido concreto se desarrolla en la propia ley. En los casos de sometimiento de los citados planes a evaluación ambiental estratégica, para evitar duplicidades, los aspectos relativos a la sostenibilidad energética se incluirán en los documentos generales de evaluación, sin que sea exigible un estudio diferenciado. Se prevé que los instrumentos urbanísticos han de prever necesariamente estaciones de recarga de uso público en los entornos urbanos, para garantizar el suministro de energía a las personas usuarias de vehículos eléctricos y propulsados por combustibles alternativos, así como espacios para facilitar el uso y el aparcamiento de bicicletas. Otros mecanismos importantes para alcanzar los objetivos de integración y coordinación previstas son la necesidad de dictar un plan territorial sectorial de energías renovables (que habrá de iniciarse en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la ley) o la obligatoria creación en cada una de las administraciones públicas territoriales de una comisión para la sostenibilidad energética (o entidades de similares características), cuyas funciones se desarrollan en la ley.

En el capítulo II de este mismo Título II se desarrollan los objetivos y acciones a desarrollar por las administraciones públicas. De manera general se establece la obligatoriedad de realizar un inventario de edificios, parque móvil e instalaciones de alumbrado público existentes dentro de su ámbito de actuación, con el objeto de conocer datos relevantes como superficie útil, calificación energética, consumos y gastos energéticos, número de vehículos y tipo de combustible utilizado, etc. Tales inventarios, y su información asociada, serán públicos y deberán estar a disposición del público en general. Se establece también la necesidad de incorporar a todos los edificios e instalaciones administrativas contadores de energía eléctrica con capacidad de telemedida, de registro y de transmisión de curva de carga en períodos inferiores a una hora, así como realizar el control de consumo de energía por edificio al menos una vez al año y con base mensual. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la LSE los citados edificios, si tuvieran una potencia térmica superior a 70 kW, deberán contar con una auditoría energética, cuyo contenido se regula con detalle, debiéndose realizar otra diferente para el alumbrado público exterior. Todas las administraciones públicas vascas han de diseñar sus propios planes de actuación energética de carácter plurianual, con la debida participación ciudadana en su proceso de elaboración, aunque a los ayuntamientos de población inferior a 5000 habitantes se les permite la realización de esos planes con carácter mancomunado o de ámbito comarcal. En cualquier caso se

establece que las administraciones públicas vascas, cada una en su respectivo ámbito de actuación, como criterio general deberán alcanzar una reducción del consumo de energía del 60% en el horizonte 2050, con una reducción del 35% en el horizonte 2030. Además, en las licitaciones para la compra de energía eléctrica de las administraciones públicas vascas se exigirá que el 100% de la energía adquirida sea de origen renovable. También deberán lograr para el año 2030, en el conjunto de sus edificios, disponer de instalaciones de aprovechamiento de energías renovables suficientes para abastecer el 32% del consumo de la citada administración, incluyendo tanto sistemas de aprovechamiento térmico como de generación eléctrica. Junto a estas concretas reglas aparecen en la ley previsiones más generales que permiten a las administraciones adoptar medidas de impulso para la consecución de los objetivos de la ley; incluir determinadas cláusulas de sostenibilidad energética en los contratos públicos; fijar medidas de renovación de instalaciones, equipos, flotas y vehículos; o establecer planes de formación en la materia para el personal a su servicio. De manera bianual cada administración ha de publicar un informe de sostenibilidad energética, en el que se han de incluir consumos desglosados por edificios y fuentes empleadas, auditorías efectuadas, medidas adoptadas e inversiones realizadas, grado de cumplimiento de las obligaciones de la LSE, etc. Se abordan de manera separada las medidas y acciones a seguir en el caso de edificios y en materia de transporte y movilidad. Por lo que se refiere a los edificios se impone que a fin de conocer, controlar y reducir los consumos energéticos de los edificios, todos los existentes de titularidad de las administraciones públicas vascas deberán contar con su correspondiente certificación energética de edificios debidamente inscrita en el Registro de Certificados de Eficiencia Energética del País Vasco. El 40% de los edificios existentes de cada administración pública vasca, cuyo nivel de calificación energética fuera inferior a B, deberán mejorar dicha calificación hasta el nivel B, como mínimo, antes del año 2030, excepto en los casos en que exista una causa justificada. Los edificios de titularidad de las administraciones públicas vascas de nueva construcción y los existentes que sean objeto de reformas integrales cuya construcción o reforma se inicie dos años después de la aprobación de la ley, o a partir de la fecha indicada en la normativa aplicable, deberán ser de consumo de energía casi nulo, aunque la LSE establece supuestos de dispensa (los protegidos por su valor arquitectónico o histórico, las construcciones provisionales, los de superficie útil inferior a 50 metros cuadrados, etc.). En cuanto a transporte y movilidad, a partir del año 2020, el 100% de los vehículos que se adquieran por las administraciones públicas vascas deberán utilizar combustibles alternativos, aunque la ley prevé excepciones. Los edificios de nueva construcción, de titularidad de las administraciones públicas vascas, habrán de contar con puntos de recarga de vehículos eléctricos y con espacios para facilitar el uso y el aparcamiento de bicicletas. El servicio público de transporte de viajeros y viajeras por carretera

deberá prestarse por vehículos que utilicen combustibles alternativos, de acuerdo con lo dispuesto en la LSE y en lo que reglamentariamente se desarrolle. Los pliegos o instrumentos que se adopten para el otorgamiento o, en su caso, renovación de las licencias o concesiones administrativas correspondientes deberán tener en cuenta que el 100% de la flota de vehículos renovada habrá de utilizar combustibles alternativos a partir del año 2020. También se establece la previsión de que a fin de evitar un incremento excesivo del uso de la energía y de las emisiones de gases de efecto invernadero o un deterioro de la calidad del aire atmosférico, los municipios podrán prohibir o restringir el acceso a determinadas zonas de su término municipal a los vehículos que no utilicen combustibles alternativos o a aquellos que sobrepasen determinados niveles de emisión, en razón de su tecnología de propulsión. Los municipios podrán habilitar carriles alternativos y reservar zonas para el estacionamiento de aquellos vehículos que utilicen combustibles alternativos, así como establecer reducciones en el precio del estacionamiento en zonas públicas o aparcamientos municipales y deberán privilegiar las zonas peatonales y los carriles-bici, frente a los espacios reservados a la circulación de los vehículos a motor. Todos los municipios de más de 5000 habitantes han de contar con un plan de movilidad urbana en el plazo de dos años, plan cuyo contenido (diagnóstico, medidas, objetivos, etc.) y determinados aspectos esenciales de su tramitación y vigencia se desarrollan en la LSE. Para cubrir la movilidad interurbana en el resto de municipios se habrá de adoptar un plan de movilidad por cada diputación foral.

Con el fin de facilitar inversiones públicas para la aplicación de la ley, se constituirá una herramienta financiera para el apoyo a las entidades locales con una cantidad mínima de 100 millones de euros. La herramienta se irá reconstituyendo por medio del retorno de las ayudas recibidas por parte de las administraciones que reciban financiación previamente, en función de los retornos derivados del ahorro energético.

En el Título III de la ley se abordan las previsiones afectantes para el sector privado, diferenciándose las relativas al sector industrial, a los servicios privados y comercio, al sector residencial y nuevos desarrollos urbanísticos y al transporte privado. Al margen de acciones específicas para cada uno de estos sectores, en el capítulo III se establecen de manera general para todo el sector privado reglas sobre la posibilidad de acuerdos voluntarios entre empresas e instituciones públicas para alcanzar objetivos más exigentes, la normalización de la exhibición de etiquetas informativas en materia de sostenibilidad energética, la obligación de disponer de planes de formación para las empresas que superen un mínimo de trabajadores, la financiación de las actuaciones legalmente contempladas y el otorgamiento de ayudas, mediante programas de subvenciones o convenios de colaboración interadministrativos, o la realización de campañas y planes de divulgación y sensibilización en la materia.

Por lo que se refiere al sector industrial la LSE impone obligaciones a las actividades industriales radicadas en la CAPV en la que concurren las siguientes condiciones: a) que sean industrias encuadradas en los grupos B (extractivas), C (manufactureras), D (de suministro de electricidad, gas vapor y aire acondicionado), E (de suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos y descontaminación), o F (construcción) de acuerdo con la CNAE-2009; y b) que tengan un consumo energético superior a 500 toneladas equivalente de petróleo anuales. Tales actividades se dividen en dos categorías: tipo I1 (grandes empresas) y tipo I2 (las restantes). Todas las empresas habrán de realizar auditorías energéticas de sus equipos, instalaciones, edificios, etc., con el fin de adoptar medidas de ahorro, eficiencia e incorporación de renovables. En el plazo de un año deberán comunicar a la administración competente la disponibilidad y aplicación de sistemas de gestión energética mediante un proveedor de servicios o gestor energético externo (o sistema propio equivalente). Deberán disponer en los centros de trabajo donde trabajen más de 100 personas por cada turno, en los términos que reglamentariamente se establezcan, de un plan de transporte al centro de trabajo, que incluya medidas para posibilitar el uso de transportes públicos o de vehículos alternativos de titularidad privada. El número de 100 personas por cada turno incluirá a todas las que trabajen en el centro, tanto en régimen de contratación directa como personas autónomas o pertenecientes a empresas subcontratadas. Todos los edificios industriales habrán de disponer del certificado en eficiencia energética del edificio. El consumo de hidrocarburos líquidos como fuente de energía en el sector industrial deberá ser objeto de una reducción paulatina hasta el 31 de diciembre de 2030, con la finalidad de que, a partir de dicha fecha, se pueda proceder a su completa sustitución por fuentes energéticas menos contaminantes.

En cuanto a los servicios privados y comercio, se sujetan a la LSE los establecimientos privados previstos en la CNAE-2009 en los grupos I (hostelería), J (información y comunicaciones), K (actividades financieras y de seguros), L (actividades inmobiliarias), M (actividades profesionales, científicas y técnicas), P (educación), Q (actividades sanitarias y de servicios sociales), R (actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento) y S (otros servicios). Como en el caso anterior, tales actividades se dividen en dos categorías: tipo S1 (grandes empresas) y tipo S2 (las restantes). La regulación es prácticamente idéntica a la del sector industrial en los temas de auditorías energéticas, gestión energética, planes de movilidad de centros de trabajo, certificación energética de edificios y eliminación de hidrocarburos líquidos.

Por lo que respecta al sector residencial y a nuevos desarrollos urbanísticos, se sujetan a las obligaciones de la ley los edificios de viviendas de titularidad pública o privada radicados en la CAPV, clasificándolos en dos categorías: tipo R1 (existentes) y tipo R2 (nuevos). Para los existentes

destinados a vivienda se establecen las siguientes obligaciones: a) cuando dispongan de una instalación centralizada de producción de calefacción, agua caliente sanitaria y/o refrigeración, dispondrán de sistemas de contabilización de consumos individuales, en la forma y los plazos que reglamentariamente se determinen; b) en los que contengan un número mínimo de viviendas, cuando se pretenda realizar una reforma importante, se deberá llevar a cabo una auditoría energética previa, según se regule por normativa; c) en la forma y los plazos que reglamentariamente se establezcan, todos los edificios residenciales deberán disponer del certificado de eficiencia energética del edificio antes del 31 de diciembre de 2022; d) en los que se vayan a renovar o rehabilitar, siempre que estos estén sometidos a certificación energética, se aplicarán los criterios mínimos de calificación que se determinen reglamentariamente; e) para fomentar la sustitución paulatina de hidrocarburos líquidos por otras energías más respetuosas con el medio ambiente, se establecerán las medidas pertinentes, con el fin de alcanzar su completa sustitución antes del 31 de diciembre de 2030; f) de cara a mejorar la eficiencia energética, económica y medioambiental, reglamentariamente se regularán los criterios para la obligatoriedad de realizar estudios de suministro a través de sistemas energéticos centralizados y/o alternativos, así como para la instalación de sistemas de autoconsumo; y g) en los garajes comunitarios se regularán los criterios y las condiciones para facilitar la implantación de instalaciones de recarga de vehículos eléctricos. En cuanto a las obligaciones de los edificios nuevos destinados a vivienda, incluidos los de protección pública, las obligaciones son las siguientes: a) siempre que estén sometidos a certificación energética, se aplicarán los criterios de calificación mínima que se determinen reglamentariamente; b) los nuevos desarrollos urbanísticos que superen un mínimo de edificabilidad física deberán prever sistemas centralizados de suministro energético de sistemas de calor, preferentemente a partir de fuentes renovables, siempre que ello fuera técnica y económicamente razonable; y c) equipar con presistemas de puntos de recarga de vehículo eléctrico los aparcamientos comunitarios, y de espacios para facilitar el uso y el aparcamiento de bicicletas, que reglamentariamente se determinen.

Las empresas de transporte privado de mercancías y pasajeros radicadas e la CAPV se someten a las obligaciones de la LSE y de su normativa de desarrollo. Se clasifican en tres grupos: tipo T1 (empresas de transporte pesado de mercancías y pasajeros, vehículos comerciales-furgonetas, y otros que dispongan de una flota de vehículos en la que se superen más de 10 unidades); tipo T2 (empresas privadas en las que, no siendo del sector del transporte, su flota supere los 10 vehículos de tracción mecánica) y tipo T3 (vehículos privados de tracción mecánica no contemplados en los otros dos grupos). Con la periodicidad que se determine, las flotas de transporte de los tipos T1 y T2, que cumplan los criterios que se establezcan, deberán realizar un estudio

comparativo de su situación actual y de las posibilidades de uso en sus flotas de sistemas alternativos de transporte más eficientes y sostenibles, en los términos que reglamentariamente se desarrollen.

El Título IV de la ley aborda las medidas de transparencia e información en materia de sostenibilidad energética. Las empresas distribuidoras de energía están obligadas a entregar a las administraciones públicas información de los consumos de productos energéticos. Se crea un registro autonómico de instalaciones renovables. Dentro de los derechos de las personas consumidoras, se garantiza su participación activa en el mercado de suministro de gas y de electricidad, así como su derecho a estar informadas del consumo energético real y de los costes correspondientes con una frecuencia que les permita regular su propio consumo. Para ello, según lo que se desarrolle normativamente, todos los equipos de medida en suministros energéticos deberán disponer de sistemas de telemedida y de telegestión. Las empresas distribuidoras de energía, o las empresas responsables de la medida, deberán facilitar a las personas consumidoras finales titulares del suministro, o a aquellas autorizadas por éstas, el acceso telemático gratuito y en tiempo real a los datos generados por dichos equipos, así como un acceso directo a los datos del propio contador.

Por último, el Título V se refiere a la inspección, el control y el régimen sancionador, funciones que corresponden al departamento del Gobierno Vasco con competencia en materia de energía. En este apartado se incorporan las previsiones habituales de la legislación sectorial sancionadora (la consideración de agente de la autoridad del personal funcionario que realiza estas labores, las posibilidades de actuación mediante entidades colaboradoras independientes de los interesados, la presunción de certeza y valor probatorio de las actas de inspección, los plazos de prescripción, las medidas cautelares y multas coercitivas adoptables, etc.). Las infracciones se clasifican en muy graves, graves y leves, pudiendo las sanciones alcanzar en cada caso el límite de 350.000, 50.000 y 12.000 euros respectivamente. Cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por cometer la infracción la sanción será aumentada por ese importe. Pero, en todo caso, la cuantía de la sanción no podrá superar el 10% del importe anual de la cifra de negocios del sujeto infractor, o el 10% del importe neto anual de la cifra de negocios consolidada de la sociedad matriz del grupo al que pertenezca dicha empresa.

Son infracciones muy graves: a) no llevar a cabo una auditoría energética en los plazos y las condiciones establecidos normativamente, o la manipulación dolosa de datos al realizarse una auditoría energética; b) realizar una auditoría energética sin contar con una entidad debidamente acreditada o no contar con una empresa de servicios energéticos o sistema propio equivalente cuando así lo establezcan las normas; c) el incumplimiento de los porcentajes de ahorro o renovables establecidos en esta ley, cuando la diferencia entre lo exigido y lo

efectivamente logrado sea superior al 50%; y d) el incumplimiento de las obligaciones relativas a la calificación energética de los edificios. Son conductas calificadas como infracciones graves: a) la falta de adopción de un plan de transporte a los centros de trabajo en las condiciones y los plazos establecidos en las normas; b) la falta de adopción de un plan de medidas para la formación del personal en las condiciones y los plazos establecidos normativamente; c) la falta de comunicación o la manipulación dolosa de datos en la información que se debe remitir a la administración competente; d) el incumplimiento de los porcentajes de ahorro o de renovables establecidos en esta ley, cuando la diferencia entre lo exigido y lo efectivamente logrado sea superior al 30% e inferior al 50%; e) el incumplimiento de las obligaciones relativas a los puntos de recarga de vehículo eléctrico y de espacios para facilitar el uso y el aparcamiento de bicicletas; f) la falta de justificación de las obligaciones correspondientes sobre auditorías energéticas; g) la falta de comunicación del grado de implantación de instalaciones de energía renovable para un periodo determinado; y h) la inobservancia de los plazos establecidos en el articulado de la presente ley para la adaptación de los edificios y las instalaciones, para la adopción de tecnologías y energías más eficientes o sostenibles, o para el cumplimiento de los objetivos fijados. Finalmente, tienen la consideración de infracciones leves: a) el incumplimiento de los porcentajes de ahorro o renovables establecidos en esta ley, cuando la diferencia entre lo exigido y lo efectivamente logrado sea superior al 15% e inferior al 30%; y b) el incumplimiento de cualesquiera otras obligaciones o requisitos establecidos en esta ley que no constituya infracción muy grave o grave.

2.2. IMPLICACIONES AMBIENTALES DE OTRAS LEYES SECTORIALES

El año pasado se aprobó la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de patrimonio cultural Vasco (BOPV 93, 20 de mayo). El objeto de esta ley (en adelante LPCV) es establecer el régimen jurídico de dicho patrimonio, con el fin de garantizar su protección, conservación y puesta en valor. Evidentemente en la norma se abordan cuestiones que van más allá de las propiamente ambientales y territoriales, pero también hay que considerar las afecciones que en esos ámbitos produce la ley, puesto que dentro de los bienes del patrimonio cultural vasco (que pueden ser inmuebles, muebles e inmateriales) se incluyen, por ejemplo, los que ostentan un valor paleontológico o paisajístico. Así, por ejemplo, cuando se procede a la declaración de protección de un bien cultural, la resolución debe incluir entre sus contenidos mínimos “la relación de elementos degradantes, incluidos los causantes de contaminación visual o acústica, para su atenuación o eliminación”.

La incidencia más fuerte de la LPCV en materia medioambiental se observa, precisamente, al regular el régimen específico de protección de los

bienes culturales inmuebles. Más allá de algunas reglas generales que son habituales en la ordenación de este tipo de sectores (por ejemplo, la preceptividad de la autorización sectorial previa al otorgamiento de licencias urbanísticas sobre bienes culturales declarados, la regulación del carácter excepcional de los desplazamientos de bienes culturales inmuebles o la necesidad de informe favorable del órgano sectorial en materia de patrimonio cultural sobre todo tipo de instrumentos de ordenación que afecten a bienes culturales declarados), hay que destacar tres previsiones específicas:

- a) La protección otorgada por la LPCV a los bienes inmuebles inscritos en el registro del patrimonio cultural vasco, así como a los incluidos en las zonas de presunción arqueológica, "prevalecerá sobre los instrumentos de ordenación urbanística, territorial y medioambiental" que dispondrán de un plazo máximo de dos años para su adaptación.
- b) En la tramitación de todas las evaluaciones de impacto ambiental que puedan afectar directa o indirectamente a los bienes culturales, así como a las zonas de presunción arqueológica, la administración competente en materia de medio ambiente solicitará informe del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de patrimonio cultural, que tendrá carácter preceptivo y vinculante, debiendo incluirse sus determinaciones en la declaración ambiental.
- c) Se establecen reglas destinadas a prohibir y eliminar la instalación de elementos que originen contaminación visual o acústica sobre los bienes culturales protegidos, dificultando o distorsionando su contemplación.

El significado de la Ley 10/2019, de 27 de junio (BOPV 129, 9 de julio), de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales (en adelante LOTGEC), viene determinado por su origen. El Tribunal Supremo declaró la nulidad, por diversas sentencias de 2015, de varias determinaciones que imponían limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales mediante el plan territorial sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales. Tales restricciones, señalaban las sentencias, debían estar suficientemente motivadas en una norma con rango de ley. Además, la introducción de limitaciones superficiales a su implantación no podía obedecer a razones exclusivamente comerciales y mercantiles y, en todo caso, cualquier restricción debía observar la triple condición de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

La LOTGEC va a regular, en consecuencia, la implantación y ampliación de los grandes establecimientos comerciales (que se definen en el propio texto legal combinando los usos a los que están destinados con su edificabilidad urbanística, edificabilidad que varía en función del tipo de municipios en los que se enclaven). La ley descansa en varios principios: la libertad de empresa, la libertad de establecimiento -con las limitaciones admisibles a la misma-, la cooperación y coordinación interadministrativa y el principio de desarrollo sostenible. Estos principios están orientados a la consecución de diversos objetivos que se explicitan en la ley, varios de los cuales son evidentemente ambientales: la ocupación sostenible del suelo y la preservación de sus valores; la protección de los entornos y del medio ambiente urbano, rural y natural; la minimización del impacto de la implantación de tales establecimientos sobre el territorio; el robustecimiento de un modelo de ciudad compacta; el estímulo de la movilidad sostenible mediante el fortalecimiento de las redes de transporte público y colectivo; la reducción de los desplazamientos en modos de transporte privado que contribuyen a la producción de emisiones contaminantes a la atmósfera; la preservación del paisaje, rural y urbano, y del patrimonio cultural y natural, así como el fomento de la biodiversidad urbana; etc. Para alcanzar tales fines la LOTGEC establece las condiciones de implantación de los grandes establecimientos comerciales, regulándose generalmente su ubicación (siempre que no tengan "carácter singular") en la trama urbana residencial, aunque con algunas excepciones derivadas de la continuidad y colindancia con otros ámbitos de ordenación no residenciales -pero comprendidos en la malla urbana- y, en cualquier caso, con límites cuantitativos mínimos de perímetro colindante o máximos de superficie y edificabilidad. También se regulan con cierto detalle las condiciones de ampliación de los grandes establecimientos ya existentes.

3. EJECUCIÓN

3.1. LAS NUEVAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Por Decreto 128/2019, de 30 de julio (BOPV 181, 24 de septiembre), se han aprobado definitivamente las directrices de ordenación territorial del País Vasco (DOT). Sustituyen a las precedentes de 1997, y tratan de abordar desde el mismo vértice de la planificación territorial los retos derivados del actual contexto ambiental, económico y sociodemográfico (el cambio climático, la opción por la economía circular, el estancamiento poblacional y su envejecimiento, la terciarización de la industria, etc.). El Decreto consta de cinco artículos, dos disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y una final. Como dice la ley de ordenación del territorio del País Vasco, y asume el art.3 del Decreto, las DOT están integradas por tres elementos:

- a) Memoria, que consta de doce apartados y que no se publica en el BOPV, sino que aparece referenciada en la página web del departamento competente en la materia del Gobierno Vasco (el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda: DMAPTV). En esta memoria se incluyen como temas: 1) el marco de la revisión, 2) las bases y principios rectores del modelo territorial, 3) los elementos definitorios del modelo territorial, 4) el medio físico y la infraestructura verde, 5) el hábitat rural, 6) el hábitat urbano, 7) el paisaje, el patrimonio cultural y natural y los recursos turísticos, 8) la gestión sostenible de los recursos (agua, energía y economía circular), 9) la movilidad y logística, 10) las cuestiones transversales (accesibilidad universal, perspectiva de género, cambio climático, salud, euskera e interrelación territorial), 11) la gobernanza, y 12) anexos sobre la infraestructura verde, los servicios de los ecosistemas y los indicadores de sostenibilidad territorial y urbanística.
- b) Mapa síntesis, que, como en el caso anterior, no aparece en el BOPV sino solo en su versión en la web referida.
- c) Normas de aplicación, que figuran como anexo I del Decreto 128/2019 y que se publican íntegramente en el BOPV. Estas normas de aplicación se estructuran en tres capítulos (I. Objeto y naturaleza. II. Directrices de ordenación y uso del espacio. III. Directrices recomendatorias), cinco anexos (I. Identificación de las eficacia vinculante directa o indirecta de las directrices del capítulo II. II. Ordenación del medio físico. III. Municipios que componen cada área funcional. IV. Cuantificación residencial. V. Normativa sectorial introducida de acuerdo con los informes de la administración central), tres disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y una final.

Además, el Decreto 128/2019 cuenta con un anexo II, en el que se incluye el extracto relativo a la integración de los aspectos ambientales, incluidas las medidas de seguimiento de los efectos en el medio ambiente, a los efectos de lo previsto en la normativa de evaluación ambiental.

Como puede comprobarse a primera vista, el catálogo de cuestiones y reglas medioambientales que se abordan en las DOT es amplio, y es imposible hacer en este momento una detallada referencia del mismo. Pero hay que destacar ciertos elementos contenidos en las DOT, algunos importantes por contraste con lo que establecían las anteriores de 1997.

La nuevas DOT clasifican con más claridad que antes las normas de aplicación, diferenciando con nitidez cuáles son simples recomendaciones (las del capítulo III del anexo I) y cuales son estrictamente vinculantes (las del capítulo II del anexo I), distinguiendo dentro de éstas las que tienen eficacia directa e indirecta (estas últimas, las dirigidas a las diferentes administraciones y que tienen que ser desarrolladas por el subsiguiente planeamiento territorial y urbanístico). Sin embargo, se detecta un problema grave que deberá ser resuelto. Se establece que los planes territoriales parciales y los planes territoriales sectoriales han de adaptarse a las DOT en un plazo de ocho años, y que “continuarán vigentes en tanto no se produzca su adaptación”. Si se interpreta este último precepto de manera literal, no podría afirmarse la eficacia directa de las normas vinculantes que establece las DOT, pues todas serían de eficacia indirecta (al no ser aplicables hasta que su contenido se incorporase a un plan de los señalados), lo que no parece demasiado razonable. Hay que pensar, en consecuencia, que las directrices vinculantes de ordenación y uso del espacio catalogadas como de eficacia directa, al expresarse en normas concretas de aplicación general, son aplicables desde la entrada en vigor de las mismas DOT, sin necesidad de su incorporación a planeamiento alguno. Por eso resulta de especial interés cuales de ellas introducen novedades sustanciales en el sistema de ordenación vigente (pues otras muchas solo reproducen lo que ya existía con anterioridad).

Si se observa la matriz de ordenación del medio físico, en la que se recoge la ordenación del suelo no urbanizable de la CAPV que realiza las DOT, los cambios son escasos y poco relevantes, más allá de una mejor y más precisa definición tanto de los tipos de suelo como de los usos propiciados, admisibles o prohibidos. Desaparece uno de los tipos de suelo no urbanizable previstos en las directrices de 1997 (el denominado “sin vocación de uso definido”) sin que se establezca expresamente cuál es el destino de las más de veintidós mil hectáreas así clasificadas en los diversos planes urbanísticos locales. Desaparece también la limitación del carácter vinculante de la matriz a los casos del suelo no urbanizable de especial protección y de protección de aguas superficiales, por lo que puede afirmarse que en el nuevo modelo de ordenación establecido todas las previsiones de la matriz resultan vinculantes (y la mayor parte de las mismas de eficacia directa). Se establece, como norma vinculante de eficacia directa, que en los casos en los que se dé una concurrencia de la llamada infraestructura verde (espacios protegidos, corredores ecológicos, humedales, etc.) con la infraestructura “gris” (infraestructuras viarias, desarrollos urbanos, etc.), prevalecerá la primera en aras a la realización de las tareas necesarias de restauración ecológica.

Otros aspectos que muestran una cierta tensión en las directrices son las previsiones que, simultáneamente, pretenden impulsar una cierta densificación de las zonas urbanas (a favor del modelo de ciudad compacta, estableciendo,

por ejemplo, un perímetro de crecimiento urbano a los municipios) compatible con la permeabilización y continuidad de sus espacios libres; o, uno de los aspectos más importantes de las directrices, la fijación de criterios de cuantificación residencial que limite los desarrollos urbanos locales, si bien con una cierta flexibilidad pues los coeficientes fijados en las directrices pueden ser modificados por el Gobierno Vasco reglamentariamente.

Significativas son las previsiones sobre equipamientos comerciales (aunque, en este sentido, prevalecerán por razones de rango normativo las previsiones de la citada LOTGEC) y la inclusión de ciertas reglas sobre incrementos residenciales en núcleos rurales, que desarrollarían aspectos inicialmente no previstos en la legislación urbanística vasca. En la regulación sobre actividades extractivas en suelo no urbanizable señalan las DOT que, en relación a la fractura hidráulica o "fracking", la incertidumbre sobre sus impactos, unida a la actuación en un territorio significativamente denso en cuanto a población y estructuras urbanas como la CAPV, desaconsejan su desarrollo.

En materia de ordenación territorial también se ha aprobado definitivamente, por Decreto 145/2018, de 9 de octubre (BOPV 200, 17 de octubre), la modificación del plan territorial parcial del área funcional de Álava central, para posibilitar la construcción de la terminal logística intermodal de Jundiz-Villodas.

3.2. DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE ESPACIOS PROTEGIDOS

Se ha aprobado la parte normativa de los segundos planes rectores de uso y gestión de los parques naturales de Urkiola y Gorbeia, y ordenado la publicación íntegra de tales instrumentos y de los documentos de directrices y actuaciones de gestión para dichos parques y las zonas de especial conservación (ZEC) correspondientes (ES2130009 y ES2110009), mediante Decreto 27/2019, de 28 de febrero (BOPV 53, 15 de marzo) y Decreto 169/2019, de 29 de octubre (BOPV 220, 19 de noviembre), respectivamente.

3.3. RESIDUOS, VALORIZACIÓN DE ESCORIAS Y ACTIVIDADES DE COMPOSTAJE

Por la conflictividad (política y judicial) que la materia produce, y aún no tratándose de una norma autonómica sino foral, hay que destacar en esta materia la aprobación de la Norma Foral 6/2019, de 20 de marzo, por la que se aprueba el plan integral de gestión de residuos urbanos de Gipuzkoa 2019-2030 (BOPV 79, 26 de abril).

Por otro lado, mediante Decreto 64/2019, de 9 de abril (BOPV 80, 30 de abril), se establece el régimen jurídico aplicable a las actividades de valorización de escorias negras procedentes de la fabricación de acero en hornos de arco eléctrico. Este reglamento pretende innovar la regulación preexistente, de 2003, a las nuevas exigencias e implicaciones derivadas del concepto de "economía circular" impulsado por la UE. Así, se categorizan, siempre bajo la consideración de criterios ambientales, varios tipos de usos contemplados para la utilización de áridos siderúrgicos (sometidos a autorización específica del órgano ambiental de la CAPV). Recibe una particular atención el empleo de este tipo de áridos en aplicaciones constructivas y en la fabricación de cemento, por la potencial afección ambiental ligada a una posible liberación de sus componentes. Pero la utilización final de las escorias valorizadas debe ajustarse también a los requisitos técnicos de carácter constructivo y a los demás que pudieran resultar de aplicación en función del destino final propuesto, por lo que no se excluye, en su caso, el pronunciamiento de otros órganos competentes en la materia.

También hay que informar de la aprobación del Decreto 63/2019, de 9 de abril, (BOPV 74, 16 de abril), por el que se establece el régimen jurídico y las condiciones técnicas de las instalaciones y actividades de compostaje comunitario.

3.4. MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LAS AGUAS

Mediante el Decreto 111/2019, de 16 de julio (BOPV 142, 29 de julio) se han declarado las zonas sensibles en las cuencas internas y en las aguas marítimas de la CAPV, en aplicación de la normativa comunitaria y de la básica estatal sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas. Esta normativa establece que la declaración debe revisarse al menos cada cuatro años, aunque la última vez en la que se efectuó esta declaración en la CAPV fue en 2012 (hace más de seis años, por tanto). Las concretas zonas son fijadas en el anexo al Decreto 111/2019: se trata de cuatro embalses (Aixola, Urkulu, Ibaiedere y Barrendiola) y siete estuarios (de los ríos Butroe, Oka, Lea, Artibai, Inurritza, Oiartzun y Bidasoa). Se regulan en la norma los tratamientos más rigurosos de los vertidos en las aglomeraciones afectadas. En la consideración del nutriente que debe ser reducido mediante tratamiento adicional podrá tenerse en cuenta lo siguiente: a) en los cursos de agua que desemboquen en embalses conviene prever, con carácter general la eliminación de fósforo; b) en los estuarios, bahías y otras aguas marítimas que tengan un intercambio de aguas escaso deberá preverse, con carácter general, la eliminación de nitrógeno. Las autorizaciones de vertidos podrán imponer requisitos más rigurosos cuando ello sea necesario para garantizar que las aguas receptoras cumplan con las normas de calidad ambiental fijadas en la normativa vigente y con los objetivos medioambientales que establezca el plan hidrológico de la demarcación.

Por Orden de 4 de octubre de 2019, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras (BOPV 198, 17 de octubre) se ha establecido la clasificación de las zonas marítimas del litoral de la CAPV en relación con la calidad de las aguas y sus efectos sobre el ejercicio de la acuicultura y el marisqueo, y se han declarado las zonas de producción de moluscos en el País Vasco.

3.5. FAUNA: PARO BIOLÓGICO DE LA FLOTA Y PROTECCIÓN DEL LOBO

Mediante Resolución de 10 de diciembre de 2018, del Director de Pesca y Acuicultura (BOPV 3, 4 de enero de 2019), se estableció un descanso biológico de la flota artesanal perteneciente al censo de artes menores con puerto base en la CAPV, entre el 15 de enero y el 15 de febrero de 2019. La flota afectada comprendía los oficios o modalidades de nasa, mallabakarra, trasmallo, palangre, líneas de mano y curricán. El paro biológico pretendió llevar a cabo una reducción del esfuerzo de pesca en los caladeros de la costa vasca y facilitar la reproducción de alevines de algunas especies objetivo de esa flota artesanal.

La propuesta de incluir al lobo (*canis lupus*) en el Catálogo Vasco de especies amenazadas de la fauna y flora, silvestre y marina, en la categoría de "interés especial" ha sido sometida a información pública (Resolución de 4 de febrero de 2019, del Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático, BOPV 31, 13 de febrero).

3.6. RUIDO EN ACTIVIDADES RECREATIVAS

Hay que hacer alusión al Decreto 17/2019, de 5 de febrero (BOPV 37, 21 de febrero), por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas, puesto que en él se abordan algunas cuestiones puntuales que tienen que ver con la protección del medio ambiente. Más allá de exigir que los lugares de celebración de ese tipo de espectáculos y actividades reúnan (entre otras) las condiciones de protección del medio ambiente urbano y natural, se establecen condiciones acústicas concretas. Además de respetarse la normativa vasca sobre contaminación acústica, cuando así lo exija la normativa (general o local) a la documentación que acompañe la solicitud del título habilitante o la comunicación previa deberá acompañarse un estudio de impacto acústico del establecimiento o del espectáculo público programado. Las repercusiones de ruido en el entorno deberán atender a la normativa de aplicación, debiéndose efectuar los estudios y adoptar las medidas necesarias para disminuirlas en caso necesario. También se regulan los casos en los que resulta necesario la instalación de limitadores de sonido con registros, para evitar que no se sobrepasan los valores límite fijados en la normativa, y las medidas de prevención del impacto de la actividad en la vía pública.

Apenas cinco meses después, por Decreto 119/2019, de 23 de julio (BOPV 142, 29 de julio) se procedió a la modificación del reglamento anteriormente citado. La reforma pretendía, además de corregir ciertos errores de la redacción original del reglamento, ampliar el número de eventos (espectáculos o actividades) que se pueden permitir, mediante autorización singular o comunicación previa (sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones). La normativa citada trataba, a través de limitaciones sustantivas acústicas, horarias, de aforo, de tipo de actividad, etc., de conciliar los derechos de las personas organizadoras, espectadoras y del resto de la ciudadanía. Con esta reforma se suprime la referencia a que se consideren actividades recreativas habituales (y no ocasionales o puntuales, ni complementarias o accesorias) las celebraciones que superen el máximo de doce anuales, así como la prohibición de que puedan autorizarse más de dos en un mismo mes.

3.7. EFICIENCIA ENERGÉTICA DE EDIFICIOS

Por Decreto 25/2019, de 26 de febrero (BOPV 49, 11 de marzo), se ha regulado la certificación de la eficiencia energética de los edificios en la CAPV, así como su procedimiento de control y registro. Este reglamento viene a sustituir al precedente de 2014. Se opta por un texto único, en vez de una reforma parcial, para facilitar a los agentes la interpretación y aplicación de la normativa. Por eso van a indicarse solo las novedades fundamentales que introduce este reglamento.

El certificado de eficiencia energética (CEC), junto con sus archivos informáticos y la correspondiente etiqueta, forman un todo indivisible que debe entregarse al comprador o arrendatario, en cuanto que derecho irrenunciable de éste. Se matiza también con mayor precisión normativa el espacio temporal en el que los edificios han de disponer de CEC, y algunos otros aspectos relativos al control, a la educación y al procedimiento a seguir en la materia.

3.8. MEDIDAS DE FOMENTO AMBIENTAL

En el ámbito del DMAPTIV se han establecido las bases reguladoras y convocado las siguientes subvenciones y ayudas para:

- a) entidades privadas que realicen proyectos para la generación de conocimiento en la conservación del patrimonio natural (Orden de 5 de junio de 2019, BOPV 116, 20 de junio);
- b) la compensación económica por la pérdida de rentabilidad financiera en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, y a su gestión medioambiental adecuada por medio de acuerdos de custodia (Decreto 83/2019, de 4 de junio, BOPV 108, 10 de junio);

- c) centros escolares no universitarios para el desarrollo del programa de Agenda 21 escolar (Orden de 4 de junio de 2019, BOPV 107, 7 de junio), disposición tomada conjuntamente con el Departamento de Educación;
- d) empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente (Orden de 11 de junio de 2019, BOPV 114, 18 de junio);
- e) ayuntamientos, mancomunidades, otras entidades locales, organismos autónomos locales, agencias de desarrollo local y sociedades mercantiles locales que realicen acciones que promuevan el desarrollo sostenible (Orden de 25 de junio de 2019, BOPV 127, 5 de julio);
- f) ayuntamientos para la mejora de la información geográfica, realización de mapas municipales y su posterior difusión (Orden de 22 de mayo de 2019, BOPV 105, 5 de junio);
- g) ayuntamientos, así como a los concejos de los municipios alaveses, para la elaboración de planes de acción del paisaje (Orden de 18 de junio de 2019, BOPV 123, 1 de julio);
- h) la integración de la perspectiva de género en el planeamiento municipal y el urbanismo (Orden de 22 de mayo de 2019, BOPV 105, 5 de junio);
- i) la implantación de sistemas de gestión, fomento de la calidad constructiva y arquitectónica y de la sostenibilidad y apoyo a la innovación de las empresas del sector de la edificación residencial (Orden de 9 de julio de 2019, BOPV 134, 16 de julio, programa *Eraikal*);
- j) la rehabilitación eficiente de viviendas y edificios, la elaboración de proyectos de intervención en el patrimonio edificado y la ejecución de obras derivadas de los mismos (Orden de 12 de junio de 2019, BOPV 116, 20 de junio, programa *Renove*).

Como función propia del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, se han convocado también las ayudas agroambientales a la diversificación de cultivos extensivos bajo técnicas de producción agrícola sostenible, previstas en el programa de desarrollo rural de Euskadi 2015-2020 (Orden de 20 de junio de 2019, BOPV 123, 1 de julio), así como las ayudas a la paralización temporal de la actividad pesquera de la flota con puerto base en la CAPV, afectadas por el descanso biológico de la flota artesanal perteneciente al censo de artes menores en el Cantábrico Noroeste (Orden de 24 de junio de 2019, BOPV 135, 17 de julio).

3.9. SITUACIÓN PRESUPUESTARIA

Los presupuestos generales de la CAPV para 2020 se han aprobado por Ley 13/2019, de 27 de diciembre (BOPV 248, 31 de diciembre). Se atribuye al DMAPTV una partida de gastos de algo más de 243 millones de euros. Como se indica en la memoria explicativa que acompaña a los presupuestos para el desarrollo de la política ambiental se destina una cantidad concreta de 37,3 millones de euros.

4. JURISPRUDENCIA

4.1. DESCONTAMINACIÓN DEL SUELO COMO CARGA DE URBANIZACIÓN DE LOS PROPIETARIOS

El TSJPV ha señalado que el ayuntamiento, en un proceso de transformación urbanística, puede ordenar justificadamente a la comunidad reparcelatoria la ejecución de la descontaminación y adecuación de los terrenos. Se trata de una carga de urbanización que los propietarios han de asumir subsidiariamente y a costa de la persona causante de la contaminación que resulte obligada y responsable. Incluso ante la falta de identificación de dicho causante, lo que obligará a anticipar el importe del gasto de descontaminación y puede, en su caso, dificultar la repercusión posterior de dichos gastos. Y frente a ello no cabe la renuncia a participar en la reparcelación, puesto que siendo un derecho, es también un deber legal. En su caso, sería posible la renuncia a obtener las fincas de resultado que resulten proporcionales a la superficie aportada. Renuncia que en ningún caso puede exonerar del cumplimiento del deber de levantar las cargas de urbanización (incluyendo en éstas los costes de descontaminación del suelo) en la proporción correspondiente a la superficie aportada (STSJPV 1818/2019, de 14 de junio (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Alberdi Larizgoitia).

4.2. DISTANCIAS MÍNIMAS ENTRE ESTABLECIMIENTOS HOSTELEROS Y MEDIO AMBIENTE URBANO

La Autoridad Vasca de la Competencia impugnó la modificación de la ordenanza del PGOU de Bilbao relativa a la zona del ensanche, en la que se establecían restricciones y distancias mínimas para la apertura de establecimientos de hostelería, de alimentación en autoservicio, y de juego y recreativos. La STSJPV 320/2019, de 25 de enero (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal), basándose en la jurisprudencia precedente de ese mismo tribunal en relación a análogas restricciones que se pretendieron establecer en la zona del casco viejo, declara nulas las previsiones del régimen de distancias entre establecimientos de juego

y recreativos y entre establecimientos de alimentación en régimen de autoservicio. La justificación de estas restricciones se entiende exclusivamente económica y, por lo tanto, contraria a los objetivos de la directiva de servicios. Pero sí resulta conforme a derecho el régimen de distancias mínimas establecido entre establecimientos hosteleros. En este caso existe justificación imperiosa de interés general (basada en el supuesto específico de protección del medio ambiente y del entorno urbano) y la decisión es no discriminatoria y proporcionada. No puede desconocerse la incidencia que en el uso residencial tiene una excesiva concentración del uso hostelería, que puede ser fuente de emisión de ruidos, de tráfico nocturno, etc., afectando a la calidad de vida de los residentes. Utilizar como modelos de referencia, como hace la Autoridad Vasca de la Competencia, ciudades como París o Roma, no se sustenta más que en una apreciación meramente subjetiva de parte, sin que pueda negarse a cada ciudad definir su propio modelo urbano de convivencia (y en este caso se opta por mantener el uso residencial en los centros urbanos como uso predominante, y no solo usos terciarios, lo que resulta proporcionado y conforme a derecho).

4.3. INCLUSIÓN DEL LOBO EN EL CATÁLOGO VASCO DE ESPECIES AMENAZADAS

En la STSJPV 2245/2019, de 4 de julio (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal), se resuelve el recurso interpuesto por la Asociación Grupo Lobo de Euskadi contra la desestimación por silencio de la solicitud que pretendía la inclusión del lobo (*canis lupus*) en el catálogo de especies amenazadas del País Vasco, en concreto en la categoría de especie "en peligro de extinción". El órgano judicial considera que en el recurso instado se ha producido una modificación respecto de la pretensión planteada ante la administración autonómica. La solicitud pretendía, en base a la normativa reglamentaria de la CAPV, que se iniciara el correspondiente procedimiento administrativo para incluir al lobo en el mencionado catálogo de especies amenazadas. Pero en sede judicial la pretensión iba dirigida a obtener un eventual pronunciamiento del tribunal sobre la cuestión de fondo del asunto (la propia declaración de la especie dentro del citado catálogo y en la categoría "en peligro de extinción"), algo que es declarado inadmisibile en la sentencia, pues ésta solo puede entrar a conocer la pretensión inicial. Habiéndose constatado además que, con posterioridad al recurso, se había adoptado ya por la administración autonómica la decisión de iniciar el procedimiento para determinar si procede la inclusión del lobo en el catálogo de especies amenazadas y, en su caso, con qué categoría o régimen de protección (como hemos indicado en un apartado precedente de este trabajo), el TSJPV decide acordar el archivo del recurso por satisfacción extraprocésal de la solicitud formulada.

4.4. PROBLEMAS AMBIENTALES Y TERRITORIALES EN LA IMPLANTACIÓN DE UN CENTRO COMERCIAL

Otro asunto relevante ha sido la impugnación de la aprobación definitiva del plan general de ordenación urbana de Hondarribia (Gipuzkoa) por parte de la agrupación de asociación de comerciantes de Gipuzkoa, cuestión abordada en la STSJ PV 2048/2019, de 26 de junio (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Alberdi Larizgoitia). Solo se pretende la anulación de las determinaciones de ordenación referidas a un ámbito urbanístico en el que se pretendía la implantación de un gran centro comercial. La sentencia desestima íntegramente el recurso analizando cuatro aspectos:

- a) Se considera que no se infringe el principio de jerarquía normativa frente a la ordenación territorial. Aunque el plan territorial sectorial de infraestructuras de residuos urbanos de Gipuzkoa contemplara en dicha zona la instalación de una infraestructura de sistema general de residuos urbanos, es cierto que el plan territorial parcial del área funcional en el que el municipio se ubica (Donostialdea), excluyó dicha infraestructura de sus previsiones. Y dicho plan tiene superior jerarquía que el sectorial, por lo que había que considerar que, respecto de esta cuestión, éste había quedado derogado (y, en consecuencia, el plan general de ordenación urbana no vulneraba ninguna disposición prevista en un planeamiento territorial superior).
- b) Respecto a una posible desviación de poder derivada del hecho de que la nueva ordenación (el establecimiento de un gran centro comercial) tuviera por finalidad el levantamiento de los gastos de descontaminación del suelo, el TSJPV la desestima, pues considera que “el planificador no puede desconocer que la contaminación del suelo en un supuesto como el de autos, de un vertedero descontrolado en el que, por tanto, no resulta probable la identificación del causante de la contaminación, constituye un condicionante de la ordenación que puede hacerla inviable, y aconsejar, por razones de pura viabilidad y racionalidad de la planificación, la asignación de usos que puedan enjugar dichos costes, sin que por ello quepa concluir que se obra con desviación de poder, ya que no se trata del uso de la potestad de planificación con fines distintos a aquellos para los que está concebida, sino precisamente de su ejercicio para tales fines, esto es, atribuir unos usos que posibiliten la descontaminación y la transformación urbanística del ámbito”.

- c) Frente a la alegación de que el plan general realizaba un urbanismo a la carta, ya que optaba por la implantación del gran centro comercial frente a las previsiones del plan territorial parcial, que recomendaba una mayor fragmentación espacial de los equipamientos comerciales, el TSJPV establece lo siguiente. La previsión de dicho plan territorial parcial es una simple recomendación de una línea de actuación, no una norma de carácter vinculante, lo que obliga, según la ley, a justificar de forma expresa la decisión que se aparta de la misma y su compatibilidad con los objetivos generales de la ordenación. Como se trata de una recomendación de ordenación territorial basada en razones exclusivamente económicas y mercantiles, y existe una jurisprudencia el Tribunal Supremo contraria a la admisión de tales razones cuando no están incluidas en una norma con rango de ley (y el planeamiento territorial tiene mero valor reglamentario), concluye que no puede decirse que la inclusión del gran centro comercial en el plan general de ordenación urbana constituyese un ejercicio arbitrario de la potestad de planeamiento.
- d) Por último, la sentencia aborda un interesante problema en materia de evaluación ambiental estratégica de planes urbanísticos. La evaluación efectuada del plan general se ha realizado analizando en el ámbito de ordenación concreto el uso característico (el mayoritario del ámbito), que en el caso particular resultaba ser el uso de actividad económica. Como las modalidades concretas y pormenorizadas de tal uso se han de definir en el futuro por el plan parcial (al tratarse de un sector de suelo urbanizable), pese a que el planeamiento general autorice genéricamente en ese ámbito la implantación de usos comerciales, será en el momento de elaboración del plan parcial cuando haya de evaluarse el uso concreto que se prevea para el sector (dentro de los admitidos por el plan general).

4.5. CONCURSO DE NORMAS SANCIONADORAS URBANÍSTICAS Y AMBIENTALES

Es de particular interés el asunto abordado en la STSJPV 1644/2019, de 2 de mayo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodrigo Landazabal). El ayuntamiento de Portugalete (Bizkaia) impuso una sanción urbanística a una empresa por almacenar escoria careciendo de la correspondiente licencia de actividad. Dejando de lado aspectos jurídicos periféricos del caso, el debate se centra en lo siguiente. Como la conducta puede ser tipificada como infracción urbanística grave prevista tanto en la legislación

medioambiental (art.110.1 de la Ley 3/1998, general de protección del medio ambiente del País Vasco) como en la urbanística (art.225.2 a y c, de la Ley 2/2006 de suelo y urbanismo del País Vasco), la administración aplica la figura del concurso de normas establecido en el art.16.1.d de la Ley 2/1998, de potestad sancionadora del País Vasco, determinando que la infracción a imponer será aquella que lleve aparejada una sanción más grave, que en el caso concreto resulta ser la ambiental. Al recurrirse dicha sanción ante el juzgado de lo contencioso-administrativo, éste decide que dicha infracción ambiental había prescrito, al haber transcurrido el plazo legal de tres años. Pero hace revivir el tipo infractor grave previsto en la legislación urbanística (y respecto del cual se había aplicado el concurso de normas). Y es que, pese a que la legislación urbanística establece el mismo plazo de prescripción (tres años) que la ambiental, como el inicio de cómputo del plazo es diferente en la ley medioambiental y en la urbanística (en la que la infracción por una actividad no comienza a prescribir en tanto se mantenga), la opción por uno u otro tipo infractor acarrea consecuencias diferentes. Pues bien, este efecto es el que no permite la sentencia del TSJPV. Para la sentencia que analizamos esa construcción no resulta conforme a derecho: “no cabe mantener una especie de tipificación subsidiaria, en relación con la infracción urbanística, considerando que prescrita la infracción medioambiental renace la infracción urbanística” Y continúa diciendo: “al operar el concurso de normas, la declaración de prescripción de la infracción más grave es la que resulta aplicable al conjunto (...). Y declarada la prescripción de ésta, no cabe nueva tipificación por una infracción de menor gravedad, que resultaría subsumida en aquella”. En consecuencia, estima la apelación interpuesta por la empresa contra la sentencia de instancia, si bien recuerda que el ayuntamiento ni ha apelado la misma, ni ha formulado adhesión a la apelación planteada, lo que ha impedido a la sala entrar en la cuestión relativa a cómo debió computarse, por parte de dicho juzgado, el plazo de prescripción en la infracción medioambiental, lo que resulta altamente significativo.

5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

La estructura del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco (a 31 de diciembre de 2019) es la siguiente:

- Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda: Iñaki Arriola López
- Directora de Servicios: Paloma Usatorre Mingo

- Viceconsejera de Planificación Territorial: María Aránzazu Leturiondo Aranzamendi
- Director de Planificación Territorial, Urbanismo y Regeneración Urbana: Ignacio de la Puerta Rueda
- Viceconsejera de Medio Ambiente: María Elena Moreno Zaldibar
- Director de Administración Ambiental: Iván Pedreira Lanchas
- Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático: Aitor Zulueta Tellería
- Viceconsejero de Vivienda: Pedro Javier Jauregui Fernández
- Director de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda: Mario Yoldi Domínguez
- Director de Vivienda y Arquitectura: Pablo García Astrain

6. BIBLIOGRAFÍA

En el libro colectivo dirigido por CUBERO MARCOS, José Ignacio y LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *Espacio público y Ordenanzas locales. Estudio sobre su régimen jurídico*, IVAP, Oñati, 2019, 486 páginas, aparecen capítulos referidos a la regulación mediante ordenanza local (especialmente de los municipios vascos) de determinados fenómenos y actividades con incidencia en la protección del entorno ambiental urbano, desde el punto de vista de la contaminación acústica, la gestión de los residuos, etc. Así los capítulos de Unai ABERASTURI sobre el botellón, de María del Carmen BOLAÑO sobre las terrazas de hostelería, o de Nieves ARRESE sobre contenedores, escombros y otras ocupaciones del espacio público, son buena muestra de ello.

En 2019 se ha publicado también el trabajo de BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen, "La determinación de la responsabilidad administrativa ambiental sobre los suelos contaminados en Asturias, como comunidad autónoma que no ha desarrollado la normativa básica. Referencia comparativa con el régimen jurídico del País Vasco", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, nº 2, 2019, pp. 1 a 141. También resulta de interés el artículo (en euskera) de GARCÍA LUPIOLA, Asier, "Europar Batasunaren energia politika, garapen jasangarraia lortzeko tresna" (*La política energética de la UE: un instrumento para conseguir el desarrollo sostenible*), *Revista Vasca de*

Administración Pública, nº 114, mayo-agosto 2019, pp. 349 a 380. Alguna reflexión puntual sobre aspectos territoriales, urbanísticos y costeros, se realiza en el artículo de ZAMBONINO PULITO, María, "Régimen de los puertos deportivos de competencia de Euskadi", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 115, septiembre-diciembre 2019, pp. 215-261. Desde un punto de vista disciplinar diferente, pero con abundantes referencias al estado normativo de la cuestión, tiene un carácter relevante el trabajo de SANTOS-ELLAKURIA, Ibone, "Diagnóstico de la gestión pública del territorio costero del País Vasco", *Geographicalia*, nº 71, 2019, pp. 1 a 25,

También se ha editado el número 17 del anuario de Derecho ambiental *IeZ (Ingurugiroa eta Zuzenbidea-Ambiente y Derecho)*, en el que se analiza la evolución de la normativa ambiental dictada por la Comunidad Autónoma del País Vasco (por Iñigo Lazkano) y de la jurisprudencia ambiental dictada por su Tribunal Superior de Justicia (por Iñigo Lazkano y Nieves Arrese) durante el año precedente a la publicación.

Hay que destacar también los comentarios jurisprudenciales que habitualmente publica Fernando LÓPEZ PÉREZ en la revista *Actualidad Jurídica Ambiental (AJA)*, en relación a las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Así, han aparecido los siguientes: "[Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 15 de febrero de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal\)](#)", *AJA*, 91, junio de 2019, pp. 85 a 88; "[Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 28 de mayo de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal\)](#)" *AJA*, 93, septiembre de 2019, pp. 207 a 209; "[Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 26 de junio de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Antonio Alberdi Larizgoitia\)](#)", *AJA*, 94, octubre de 2019, pp. 158 a 161; "[Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 10 de julio de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ana Isabel Rodrigo Landazabal\)](#)", *AJA*, 95, noviembre de 2019, pp. 133 a 135.

Principado de Asturias: subsistencia de problemas que condicionan la política medioambiental

MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ

SUMARIO: 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL. 2. LEGISLACIÓN. 2.1. Protección ambiental. 2.2. Transporte y Movilidad. 2.3. Animales. 2.4. Espacios naturales. 2.5. Montes. 2.6. Transparencia y acceso a la información. 3. ORGANIZACIÓN. 4. EJECUCIÓN. 5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Durante el periodo de tiempo que abarca los años 2015-2019 la política medioambiental en el Principado de Asturias sigue desarrollándose bajo las mismas coordenadas que la vienen caracterizando hace más de una década. Un pobre balance en el plano legislativo, e igualmente en el campo reglamentario. Más allá de las cuestiones de organización administrativa, apenas normas reglamentarias significativas. Ha sido en el campo de planes y documentos estratégicos que la política medioambiental ha podido mostrar unos resultados más destacables. En cualquier caso, un balance que evidencia lo complejo que resulta poder abstraerse de los grandes problemas que condicionan cualquier tipo de políticas públicas. Problemas que no son de ayer porque Asturias lleva acumulado un profundo proceso de transformación social, económica y cultural que sobrevuela la práctica totalidad de los debates públicos de una región de antigua industrialización.

ABSTRACT: During the period of time that covers the years 2015-2019, environmental policy in the Asturias continues to develop under the same coordinates that have characterized it for more than a decade. A balance that shows how complex it is to be able to abstract from the great problems that condition any type of public policy. Asturias has accumulated a deep process of social, economic and cultural transformation that flies over practically all the public debates in a region of ancient industrialization.

PALABRAS CLAVE: Transición energética. Descarbonización. Reto demográfico. Sostenibilidad ambiental.

KEYWORDS: Energy transition. Low carbon economy. Demographic challenge. Environmental sustainability.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En nuestro último análisis de la política ambiental en el Principado de Asturias comenzábamos destacando la vuelta a la normalidad en el plano político-institucional, dadas las singularidades específicas en que se había desarrollado. Transcurridos cinco años desde entonces, el sosiego que Asturias necesitaba para afrontar los muchos retos que la política ambiental tenía, y tiene, por delante difícilmente podríamos decir que hayan dado muchos frutos. El presente informe abarca este período de cinco años, los cuatro años de la X Legislatura en esta Comunidad Autónoma, más el primer año de la actual, la XI. Ciertamente el escenario de prórroga presupuestaria en el que ha estado sumida Asturias durante la práctica totalidad de este tiempo no ha puesto fácil el desarrollo de una política ambiental digna de tal nombre. Se han conocido tres prórrogas presupuestarias en cinco años –cuatro si contamos la del año 2014-, largo período que solo ha logrado cerrarse con la aprobación de la Ley 14/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2019. No obstante, con o sin nuevos presupuestos, la política medioambiental en Asturias sigue desarrollándose bajo las mismas coordenadas que la vienen caracterizando hace más de una década. Por no hablar de esa permanente tendencia asturiana al ensimismamiento en los mismos y recurrentes problemas y debates medioambientales, que colocan a esta Comunidad Autónoma en una especie de insularidad existencial, en esta y en otras políticas. Todo ello, con un parlamento muy fragmentado y un ejecutivo obligado a buscar permanentemente difíciles equilibrios políticos. Durante este periodo solo ha habido realmente un paquete legislativo medioambiental, la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible. El resto de leyes aprobadas en materia medioambiental, tres, han sido de carácter muy puntual,

y una más con repercusión en todo tipo de políticas, la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. Y no ha habido iniciativa alguna para el reinicio de la tramitación de ley en materia de sostenibilidad y protección ambiental –su tramitación decayó con el cierre de la anterior Legislatura-, con lo que Asturias sigue ostentando el récord de ser la única Comunidad Autónoma que carece de una ley autonómica general en la materia. Un pobre balance en el plano legislativo, e igualmente en el campo reglamentario. Más allá de las cuestiones de organización administrativa, apenas normas reglamentarias significativas. Ha sido en el campo de planes y documentos estratégicos que la política medioambiental ha podido mostrar unos resultados más destacables. En cualquier caso, un balance que evidencia lo complejo que resulta en el Principado poder abstraerse de los grandes problemas que condicionan cualquier tipo de políticas públicas. Problemas que no son de ayer porque Asturias lleva acumulado un profundo proceso de transformación social, económica y cultural que sobrevuela la práctica totalidad de los debates públicos de una región de antigua industrialización. Esta transformación se ha revelado en los últimos años con toda crudeza, afectando obviamente a la política medioambiental, y es el caldo de cultivo que explica la ralentización y desorientación en la política ambiental. Por eso vamos a hacer alguna referencia al contexto socioeconómico asturiano en este epígrafe.

Asturias se encuentra en una caída demográfica imparable. La situación del mundo rural asturiano, caracterizada por una pérdida de la base social (emigración, despoblamiento, envejecimiento...), de la organización económica (reemplazo parcial y localizado del sistema de producción agrario, ganadero y forestal) y, finalmente, de la organización territorial a escala local, con sus consiguientes efectos (deterioro del paisaje, avance incontrolado del matorral, etc.), es una consecuencia, entre otros factores, de la implantación sobre el modelo de organización tradicional de uno nuevo, derivado del desarrollismo, que no permitió, salvo en casos muy concretos, la posibilidad de sustituir su organización histórica por otra que encajara en el nuevo modelo, produciéndose sencillamente la quiebra de aquel. Y el proceso del envejecimiento de las zonas rurales y su consecuente despoblamiento, y el vaciado de habitantes de las villas hacia el área central –durante años motor demográfico de Asturias- ha llegado también a los grandes núcleos urbanos, que son los que presentan hoy también una población envejecida, y los que terminarán provocando un decrecimiento vegetativo de la región más acelerado. Numerosas voces autorizadas llevan años advirtiendo de un fenómeno demográfico imparable. Sin embargo, una reflexión sobre el desarrollo cohesionado y la organización del territorio regional, y el papel que el espacio rural debe desempeñar en él, no ha logrado pasar del debate académico y de documentos que no han llegado a tener implantación. Nos referimos a tres documentos estratégicos autonómicos elaborados por el

Observatorio del Territorio de la Universidad de Oviedo por encargo de la Administración del Principado, que están íntimamente relacionados entre sí: la *Estrategia de Competitividad del Sector Primario y de Desarrollo Económico del Medio Rural Asturiano*, el *Plan Demográfico del Principado de Asturias (2017-2027)*, y el *Plan Especial para los Concejos del Suroccidente Asturiano*. No ha sido hasta 2018-2019 cuando realmente ha saltado a la agenda política asturiana –el hecho de que Asturias perdiese su octavo Diputado en el Congreso por su descenso de población ha contribuido a acelerar la preocupación política-, aunque no se hayan puesto en marcha todavía las medidas que se pretenden adoptar para afrontar o mitigar el fenómeno. No es un problema que vaya a solucionarse ciertamente de un día para otro: ni medidas urgentes ni la capacidad evangelizadora de un Comisionado para el Reto Demográfico -creado con la reestructuración organizativa de la Administración asturiana tras el último proceso electoral de 2019- van a resolver nada de manera inmediata. En la Junta General acaba de constituirse una Comisión parlamentaria para afrontar el problema. El Plan Demográfico 2017-2027, documento que el Gobierno presentó públicamente en 2018 -un año después de su hipotético inicio-, es lo que el Parlamento asturiano quiere ahora empezar a evaluar.

El modelo energético es el otro gran problema. Mientras el modelo está a la espera de definirse a nivel estatal, la economía regional asturiana no solo se ve seriamente lastrada por los problemas de envejecimiento y despoblamiento a los que acabamos de hacer referencia, sino por su propio pasado industrial. Pese a que la minería apenas emplea ya porcentaje de ocupados, Asturias se sigue considerando hoy en día una región minera, aunque el mayor símbolo económico asturiano ya ha desaparecido. Las últimas cinco minas de carbón abiertas -tres privadas y dos públicas- cerraron el 31 de diciembre de 2018, en el momento en el que la Unión Europea cortó las ayudas públicas a la minería, y ello porque el carbón asturiano nunca fue competitivo en el libre mercado. 2019, en particular, no ha sido venturoso para Asturias. La desaceleración fue mayor que en el resto del país, con pronóstico a la baja en cuanto a la evolución del empleo y de la economía y a expensas de una reconversión energética cuyo impacto es una incógnita, aunque algo es seguro, y es que el proceso de descarbonización llevará necesariamente al desmantelamiento de las plantas térmicas existentes en su territorio, y mientras la generación eléctrica perdida no sea sustituida por otras fuentes de energía renovables, Asturias pasará de ser una región exportadora de electricidad a tener que importarla. Ya han presentado la solicitud de desmantelamiento las térmicas de Soto de la Barca (Tineo) y Lada (Langreo), propiedad de Naturgy e Iberdrola. Si se les concede el permiso, solo quedarán las de Aboño y Soto de Ribera, aunque su vida útil podría verse recortada, en función de las decisiones que vaya tomando la Unión Europea. El Gobierno español plantea paliar los efectos negativos de la descarbonización con los convenios de transición justa, que se materializarán

en proyectos llamados a revitalizar las zonas afectadas y fijar población. Serán una realidad en el año 2020, y esperamos que sean una buena ocasión para que se incluyan en ellos soluciones a los problemas medioambientales existentes en estas zonas. Pero no conviene olvidar que la crisis económica asturiana es muy peculiar, y la crisis del carbón más. Pese a tener minas bastante más deficitarias que las de otros países, la reconversión minera asturiana es la última que se ha producido en Europa occidental. Y ha sido un desmantelamiento lento, diferido -comenzó en los sesenta del pasado siglo- y siempre subsidiado. Además se ha dado la paradoja que en un contexto de recursos muy escasos, y unas cuencas mineras que pasaban a ser un lugar donde no había trabajo, los sindicatos mineros han gestionado mucho dinero público, y han tenido muchas redes clientelares y mucha influencia en los sucesivos Gobiernos autonómicos. La fortaleza del movimiento sindical minero logró que la paz social en Asturias saliera muy cara. No es este el momento ni el lugar para reflexionar sobre cuál ha sido el resultado alcanzado con las cuantiosas inversiones procedentes de ayudas estatales vinculadas a la reconversión y regeneración minera, pero no podemos dejar de señalar que las inversiones no se han canalizado con criterios estratégicos y transversales que tomaran en consideración las necesidades medioambientales, por el contrario, se han canalizado básicamente en infraestructuras que, en ocasiones, no venían justificadas, como ha ocurrido con la ampliación del puerto El Musel (Gijón), un superpuerto para el que no había demanda de tráfico -los barcos siguen entrando y saliendo del puerto viejo-, y cuyos responsables -algunos de ellos cargos públicos- están a la espera de juicio por prevaricación y fraude. Igualmente, lo ocurrido con el controvertido proceso que rodea la construcción de una planta de recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado en el puerto de El Musel, con un costoso mantenimiento, y aún no ha entrado en funcionamiento. A finales de 2016 se conocía lo que por el momento es la última etapa del controvertido proceso que rodea la construcción de esta planta, la Sentencia 457/2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictada en recurso de casación interpuesto por ENAGÁS, S. A., y la Administración General del Estado contra la Sentencia de 31 de julio de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La sentencia confirma la anulación de la autorización administrativa previa otorgada en 2008 para la construcción de la regasificadora. La asociación ecologista implicada en el pleito anunció de manera inmediata que iba a requerir la demolición de las obras, que habían costado casi 400 millones de euros. La situación está lejos de haber quedado zanjada, con posiciones enfrentadas y enquistadas. La Administración autonómica y varios agentes económicos de la región se han pronunciado públicamente a favor de iniciar el procedimiento para una eventual legalización, que será en todo caso responsabilidad de la Administración General del Estado, como lo fue la tramitación de la autorización originaria.

En 2019 se ha abierto definitivamente un nuevo escenario de transición energética. Un escenario que abre en Asturias más temores que certezas, por ser la región española con la industria más dependiente del precio de la energía. Así, a la descarbonización energética se une en Asturias el impacto que la transición tiene en las grandes empresas multinacionales industriales, que han comenzado a adaptar sus instalaciones a las exigencias medioambientales, pero reclaman el abaratamiento del coste de la energía a la industria electrointensiva, y que se agilicen las medidas de apoyo del Pacto Verde, entre ellas, la puesta en marcha de los fondos de transición para financiar la investigación y el desarrollo de las tecnologías ambientales. Sin duda, un escenario complejo. Aunque el verdadero reto en Asturias, como en tantas ocasiones, será que haya un acuerdo político claro, ajeno a partidismos, y una visión conjunta para abordarlo, en el que la transversalidad con la que la política medioambiental quedó estructurada desde su origen, tal como señalamos en nuestro primer informe, no quede, una vez más, aparcada.

2. LEGISLACIÓN

2.1. PROTECCIÓN AMBIENTAL

Decreto 27/2019, de 11 de abril, de Protección y Control Ambiental Industrial. Tiene por objeto incrementar el nivel de protección del medio ambiente y la salud de las personas, y del mismo modo, crear el Registro de organismos de control ambiental del Principado de Asturias. La regulación contenida parte de la normativa comunitaria sobre emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), a la que se suma la normativa sectorial en materia de atmósfera, aguas, residuos y ruido que establece un régimen de prevención basado en autorizaciones y comunicaciones, así como un régimen de control para la comprobación *ex post* de que las instalaciones industriales cumplen con lo dispuesto en los instrumentos de intervención previa. En este marco, el Principado de Asturias ha considerado necesario adaptar estas normas a las peculiaridades de su ámbito territorial, integrando estas materias en un cuerpo normativo que tiene por objetivo la protección del medio ambiente a través de los instrumentos de inspección y control de las instalaciones industriales susceptibles de afectar significativamente al medio ambiente, garantizando el derecho a la seguridad jurídica de los operadores. El Decreto es aplicable a las instalaciones industriales incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, que estén inscritas en el Registro Integrado Industrial en el Principado de Asturias, y que desarrollen actividades potencialmente contaminantes que deban operar bajo alguna de las siguientes autorizaciones o comunicaciones ambientales otorgadas por el órgano ambiental competente del

Principado de Asturias: autorización ambiental integrada; autorización y comunicación de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera; autorización de vertido al mar; autorización de vertido a sistemas públicos de saneamiento, y autorización (no mera comunicación) en materia de gestión de residuos. Se excluyen expresamente del ámbito de aplicación de la Ley el control de los vertidos al dominio público hidráulico, cuya competencia corresponde a los organismos de cuenca, así como el control de los vertidos a los sistemas públicos de saneamiento de titularidad municipal, de competencia local. También se regulan los planes de inspección, las funciones y estatuto del personal inspector y las entidades que le dan apoyo, y se consagra el control ambiental y los organismos encargados de realizarlo, con expresa regulación de sus obligaciones y su supervisión.

2.2. TRANSPORTE Y MOVILIDAD

Decreto 35/2016, de 16 de junio, de primera modificación del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, de creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias. Tiene por objeto actualizar el régimen jurídico de esta entidad adecuándolo a la normativa estatal de obligado cumplimiento que ha ido sufriendo reformas constantes, la más reciente operada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea. El Decreto es una norma de carácter organizativo y procesal, pero que merece la pena destacar en estas páginas en la medida en que se refiere a un sector, el del transporte, en cuya modernización y sostenibilidad ambiental ha sido objeto de atención por el Principado en este período.

Ley del Principado de Asturias 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible. Esta ley viene a regular los transportes y las actividades auxiliares y complementarias de competencia del Principado de Asturias y de sus concejos, así como promover una movilidad universalmente accesible, segura, asequible y que utilice, preferentemente, modos de transporte sostenibles, como se recoge en su artículo primero, y se aplica, artículo segundo, siempre que discurran íntegramente por el territorio del Principado, a los siguientes modos de transporte: a los transportes activos realizados a pie, en bicicleta, patines u otros de similares características, a los transportes por ferrocarril, realizados por vehículos que circulen por un camino de rodadura fijo que les sirva de sustentación y de guiado, a los transportes por cable, a los transportes motorizados por carretera cuando discurran por toda clase de vías públicas, urbanas o interurbanas y, asimismo, por vías privadas cuando el transporte que por ellas se realice sea público, en particular el transporte de mercancías, con tratamiento específico de la última milla. También es de aplicación a los transportes marítimos cuando se realicen entre puertos o puntos del Principado de Asturias sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos

territoriales, a los helipuertos y aeródromos que no sean de interés general del Estado, a las siguientes actividades auxiliares y complementarias del transporte ubicadas dentro del territorio del Principado y en el ámbito de sus competencias: las estaciones de transporte de viajeros por carretera, los centros de transporte y las plataformas logísticas de mercancías, los aparcamientos disuasorios, y aquellos aspectos relacionados con la movilidad, propios de otras políticas, como la ordenación del territorio, el urbanismo, la ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas o la protección del medio ambiente, cuando resulte necesaria su interacción para asegurar objetivos de movilidad sostenible de interés general. En la consecución de estos fines, la ley se ocupa de las definiciones, principios básicos y objetivos, de la movilidad, sostenibilidad, transporte, etc., de la clasificación de los transportes, del régimen competencial y de la organización, de la coordinación de competencias, de planes de movilidad, de los instrumentos de planificación del transporte, del Consorcio de Transportes de Asturias y crea al Consejo de Movilidad del Principado de Asturias. También se ocupa de las condiciones para realizar el transporte público, de los transportes públicos regulares de viajeros por carretera, de los transportes urbanos y otros transportes por carretera, de las estaciones de transporte y de los aparcamientos disuasorios, del sistema asturiano de ferrocarril y de otros modos de transporte, del transporte por cable, helipuertos y aeródromos, del transporte marítimo y de la movilidad ciclista y peatonal así como del régimen sancionador de los medios de transportes. A los efectos de la aplicación en el territorio de los principios, objetivos y previsiones de esta Ley, se distinguen los siguientes tres ámbitos de actuación: área metropolitana central, áreas oriental y occidental y, en tercer lugar, la red de espacios protegidos y el resto de áreas pertenecientes al patrimonio natural de Asturias. En todos ellos está presente la cuestión ambiental, pero mientras que para el área metropolitana central ha de tenerse siempre presente la cuestión del coste, en la red de espacios naturales es una prioridad la compatibilización de la adecuada protección de los valores ambientales con la activación como recurso económico local. La intermodalidad, rapidez y frecuencia es una prioridad en el primer ámbito, mientras que la publicación y las bajas emisiones lo son en el segundo. Se dispone así que cuando razones de interés medioambiental o de saturación vial lo aconsejen, permanentes o temporales, la Consejería competente en materia de transportes limitará el acceso a estos espacios en vehículos privados motorizados, ofreciendo alternativas de transporte público suficientemente dimensionadas para asumir la demanda de movilidad existente y fomentando, a su vez, la utilización de vehículos de bajas emisiones. En todo caso, se garantizará que las personas con movilidad reducida puedan disponer de un transporte público adecuado para acceder en las mismas condiciones que las demás personas a tales espacios; si ello no fuera posible y con carácter excepcional, podrá autorizarse el acceso mediante vehículos particulares. El

Plan de Movilidad Sostenible del Área Metropolitana Central será el documento de referencia para guiar la acción pública y privada en materia de movilidad hacia un modelo que favorezca la intermodalidad, sea más eficiente, respetuoso con el medio ambiente y aproveche más racionalmente los recursos existentes, territorial y socialmente. Tanto este Plan como el resto de Planes de Movilidad han de buscar mejorar las condiciones del medio ambiente urbano y la calidad de vida de los ciudadanos y uno de sus contenidos ha de ser la regulación y control del acceso, circulación y estacionamiento de los vehículos privados motorizados en los centros urbanos y otras zonas especialmente sensibles desde el punto de vista de la movilidad o el medio ambiente, utilizando herramientas disuasorias para estimular la movilidad sostenible. Todo ello con especial minuciosidad en 153 artículos, 11 disposiciones adicionales, 1 derogatoria y 5 finales.

2.3. ANIMALES

Ley 5/2019, de 15 de marzo, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas. Esta es una regulación genérica, que recoge los aspectos básicos de aplicación a todos los espectáculos públicos o actividades recreativas que se desarrollan dentro del territorio del Principado de Asturias. La modificación tiene por objeto precisar que, en la ya existente prohibición de las actividades que impliquen crueldad o maltrato para los animales, puedan ocasionarles sufrimientos o hacerles objeto de tratamientos antinaturales, deben entenderse en todo caso incluidos los espectáculos de circo con animales salvajes. Los espectáculos taurinos siguen quedando al margen, al estar regulados por su normativa específica. La modificación se coloca, según su mismo preámbulo, en la senda de reconocer a los animales como seres sintientes. Igualmente se da cuenta de que varios concejos asturianos (como Gijón, Oviedo, Mieres, Llanes, Aller, Castrillón, Grao, Carreño, Caso, Corvera, Parres o Morcín) ya han acordado en sus respectivos plenos municipales declararse como concejos libres de circos con animales. La reforma incluye una nueva disposición adicional en la Ley de 2002 (la cuarta) que confía al Consejo Asesor de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Principado de Asturias, en colaboración con las organizaciones animalistas, el velar por que los animales de los que se desprendan las entidades circenses se envíen a refugios o santuarios en los que terminen su vida de forma digna, siempre y cuando su reintroducción en el medio salvaje sea contraindicada por expertos en la materia.

2.4. ESPACIOS NATURALES

Ley del Principado de Asturias 10/2017, de 24 de noviembre, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de

protección de espacios naturales. A raíz de las sentencias del Tribunal Supremo 519/2013, de 29 de enero, y 532/2013, de 30 de enero, sobre impugnación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Fuentes de Narcea, se puso de manifiesto la necesidad de una mayor representatividad en los órganos de gestión de los propietarios de terrenos incluidos en la superficie sobre la que se asientan los parques naturales, por lo que esta ley viene a incluir una mayor capacidad decisoria de estos afectados incluyéndolos en la Comisión Rectora de los parques, que son los órganos de mayor capacidad decisoria, aparte de la presencia que puedan tener en las Juntas Rectoras. Como quiera que el art. 33.2 de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de Espacios Naturales, en su párrafo 2, dispone que las normas de declaración de los parques regularán el régimen de funcionamiento y la composición de las Comisiones rectoras en cada caso, que estarán integradas exclusivamente por representantes del Principado y de los ayuntamientos afectados, así como por el conservador, es por lo resulta necesario modificar este párrafo dando entrada en este órgano a la representación de los afectados. Esto es lo que viene a introducir esta ley que, en su artículo único modifica el precepto citado de la ley de 5 de abril de 1991, y en las disposiciones finales traslada el contenido de la modificación a las leyes de declaración de los parques naturales del Principado, en la primera modifica la Ley del Principado de Asturias 2/1988, de 10 de junio, por la que se declara el Parque Natural de Somiedo; la segunda modifica Ley del Principado de Asturias 8/1996, de 27 de diciembre, de declaración del Parque Natural de Redes; la tercera la ley 12/2002, de 13 de diciembre, de declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias; la cuarta, la Ley 4/2003, de 24 de marzo, de declaración del Parque Natural de Ponga; y la quinta la ley 5/2006, de 30 de mayo, del Parque Natural de las Ubiñas-La Mesa.

Ley del Principado de Asturias 11/2017, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la Ley 8/1996, de 27 de diciembre, de declaración del Parque Natural de Redes. Esta ley viene a permitir la navegación y otros usos deportivos y recreativos en los embalses existentes en el Parque Natural de Redes, que son la principal fuente de abastecimiento de agua potable en el área central asturiana, donde se aglutina a la inmensa mayoría de la población asturiana. La cuestión llevaba en liza más de una década, con posicionamientos enfrentados por parte de quienes argüían posibles daños a la calidad del agua, entre ellos, la Confederación Hidrográfica del Norte. Se trata de una medida – según señala el preámbulo de la norma- “que ejemplifica la compatibilidad del mantenimiento, conservación y protección del medio ambiente con la promoción económica y social de la zona, y tiene en cuenta que, en particular, para la comarca de que se trata, que el turismo rural y las actividades complementarias constituyen un recurso de vital importancia para el desarrollo económico”. Y por ello “parece lógico y de justicia que quienes han sido los

grandes protectores de este ecosistema y paisaje ejemplares, los vecinos, sean también los beneficiarios del mismo, con estrategias de desarrollo y crecimiento sostenibles y respetuosas con los ecosistemas". La ley procede también a introducir las actividades recreativas, deportivas y de navegación en los espacios pertenecientes al Parque Natural de Redes entre aquellas cuyas bases de ordenación corresponden al Plan Rector de Uso y Gestión del Parque. Para la modificación del instrumento rector actualmente vigente se confiere a la Administración del Principado un plazo máximo de un año, y se recalca que la modificación se llevará a cabo "teniendo en cuenta el respeto al principio de sostenibilidad y el apoyo a las iniciativas locales".

Decreto 14/2015, de 18 de marzo. Declara la Zona Especial de Conservación (ZEC) Picos de Europa dentro del territorio del Principado de Asturias, la cual afecta a territorio de los concejos de Amieva, Cabrales, Cangas de Onís, Onís y Peñamellera Baja, y se aprueba asimismo el Plan Básico de Gestión y Conservación. La complejidad del territorio que integra el Parque Nacional de los Picos de Europa explica la diversidad de órganos competentes para administrar y gestionar los espacios protegidos a los que afecta el Plan Básico de Gestión y Conservación. Así, los órganos competentes son, para los espacios de la red Natura 2000 y monumentos naturales declarados en el territorio asturiano: la Consejería competente en materia de espacios protegidos; para el Parque Nacional de los Picos de Europa, sus órganos de gestión, integrados, de acuerdo con el Decreto 2/2011, de 12 de enero, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Interautonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, la Comisión de Gestión, el Comité Técnico, el director y los codirectores, siendo su órgano de participación el Patronato; para la Reserva de la Biosfera de Picos de Europa, la Comisión de Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa como órgano de gestión, ejerciendo la figura de gestor de la Reserva el director del Parque Nacional y siendo su órgano de participación social el Patronato del Parque Nacional con las especificidades acordadas al respecto. Cuando, de acuerdo con la legislación vigente, las actuaciones que se pretendan realizar dentro del ámbito de aplicación del Plan Básico de Gestión y Conservación debieran someterse a autorización por parte de cualquier organismo, se entiende que las respectivas administraciones territoriales son las competentes para extender la autorización, debiendo, no obstante, sujetarse a las condiciones estipuladas en el Plan Básico de Gestión y Conservación.

2.5. MONTES

Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal. La ley viene a posibilitar la modificación de

los plazos de las limitaciones de uso de los terrenos afectados por los incendios forestales, salvo que se realice en bosques o montes arbolados, considerando como tales aquellas superficies ocupadas en su mayor parte por árboles, en cualquier estado de desarrollo, o sean las especies principales las arbóreas, así como los cultivos forestales procedentes de plantaciones de especies productoras de madera, y fija que, a los efectos relacionados con el pago de subvenciones o ayudas a las rentas agrarias, el plazo desde el que deberá computarse es desde la extinción del incendio, con independencia de la tramitación del correspondiente expediente administrativo de acotamiento. Se trata de una modificación que trae causa de la Ley estatal 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, de carácter básico, que suprimió del apartado 2 del artículo 50 de la Ley estatal la expresión “y, en particular, al pastoreo”, con lo que la redacción quedó del siguiente modo: “El órgano competente de la Comunidad Autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios, que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano”. Con ello desaparece la indisponibilidad explícita del acotamiento al pastoreo en los terrenos forestales incendiados, quedando en manos de las Comunidades Autónomas la decisión de imponer o no tal acotamiento según se interprete que se trata de un aprovechamiento compatible o no con la regeneración del terreno. El Principado de Asturias, considerando que, una vez que la imposición del acotamiento al pastoreo de los terrenos incendiados había desaparecido de la normativa estatal, no resultaba justificado continuar imponiéndolo, ha procedido a tramitar una reforma para eliminar de la Ley autonómica la previsión del artículo 66.2 que disponía que “la Consejería competente en materia forestal acotará al pastoreo los montes incendiados”.

La modificación suscitó controversia entre distintos grupos de interés, y fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, que la validó. Mayoritariamente aplaudida por el sector rural, el legislador asturiano ha considerado que el pastoreo fuera de zonas arboladas o de producción maderera es siempre factor de equilibrio y no una actividad que pueda resultar perjudicial para la regeneración de los montes incendiados. Es este un aforismo que excede de lo previsto en la legislación básica estatal, que simplemente ha dejado de mencionar de forma explícita el pastoreo entre las actividades a acotar en todo caso y que en Asturias ha pasado a permitirse, además, sin mecanismo alguno de condicionamiento o de control.

2.6. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. La ley tiene por objeto

regular la transparencia en la actividad pública a través de la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública, el buen gobierno y los grupos de interés. Por lo que se refiere a la transparencia de la actividad pública, afecta no solo la Administración del Principado y sus organismos y entes públicos, sino también a las entidades locales y sus organismos y entes públicos, así como a las sociedades mercantiles y fundaciones en las que directa o indirectamente participen. La publicidad activa se aplica también a los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y a las asociaciones y fundaciones vinculadas a partidos políticos y organizaciones sindicales y empresariales que suscriban contratos o perciban subvenciones públicas. Otras entidades que presten servicios o ejerzan potestades administrativas también estarán obligadas a suministrar la información que se les demande para atender las obligaciones previstas en la ley. Toda esta información se hará pública a través del Portal de Transparencia de la Administración del Principado de Asturias. El acceso a toda esta información, que será gratuito, corresponde a toda persona física o jurídica mediante previa solicitud en los términos de la Ley del Estado 19/2013, de 9 de diciembre. En el Principado será competente para resolver sobre las solicitudes de información la Consejería competente en la que obre la información demandada, y se crean, bajo la dependencia de las Secretarías Generales Técnicas, unidades técnicas de transparencia a las que corresponde asegurar la disponibilidad, en la correspondiente página web, de la información que pudiera ser solicitada. La ley regula también los grupos de interés, considerando como tales las personas físicas o jurídicas y las organizaciones, cualquiera que sea su forma o estatuto legal, que se dedican profesionalmente, como toda o parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en la toma de decisiones de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos y las sociedades mercantiles y fundaciones en las que directa o indirectamente tengan participación mayoritaria o dominio efectivo, excluyendo las actividades relativas a la prestación de asesoramiento jurídico vinculadas a defender los intereses afectados por el procedimiento administrativo, en actividades de conciliación o mediación, o para el ejercicio de derechos o iniciativas establecidos por el ordenamiento jurídico. Crea el Registro de grupos de interés, adscrito a la Dirección General competente en materia de participación ciudadana. Asimismo se contemplan las denuncias, señalando que cualquier persona física o jurídica podrá denunciar conductas, hechos o situaciones de las que pudieran derivarse ilícitos administrativos o penales con la corrupción o comportamientos contrarios a la integridad pública en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, los organismos y entes públicos dependientes o vinculados a ella, así como en las sociedades mercantiles y fundaciones en las que aquella tenga directa o indirectamente participación mayoritaria o dominio efectivo cuando sean designados previo acuerdo del

Consejo de Gobierno o por sus propios órganos de gobierno, contemplando, como estatuto del denunciante, la confidencialidad e indemnidad, pudiendo solicitar de la Administración ser informado del estado de tramitación de su denuncia y de la resolución que se determine en la misma. Para la tramitación de las denuncias se habilitará en el Portal de Transparencia de la Administración del Principado un canal electrónico denominado Canal contra la Corrupción.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Tras el proceso electoral de mayo de 2015, el Gobierno asturiano formado en minoría de la FSA-PSOE, rediseñó la estructura de la Administración y del sector público asturiano. El Decreto 6/2015, de 28 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración autonómica mantuvo la estructura del Gobierno precedente, más allá de algunos cambios nominales y en el nivel de servicios, de forma que las competencias en materia medioambiental más importantes se asumieron por la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales y por la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Conforme al Decreto 68/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de esta última, a la citada Consejería le correspondieron la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de infraestructuras y transportes, la ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Las funciones de la Consejería se desarrollaban a través de cuatro Direcciones Generales: Infraestructuras y Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Sostenibilidad y Cambio Climático, y Calidad Ambiental. De esta última dependía, entre otras, la planificación y ejecución de las políticas de calidad ambiental, mediante la elaboración y seguimiento de estrategias y planes en materia de cambio climático, aire, agua, residuos y ruido, el impulso de la transparencia y participación pública en las cuestiones ambientales, actuaciones relativas al tratamiento integral del ciclo del agua y la ejecución de obras de restauración ambiental. A la Dirección General de Sostenibilidad y Cambio Climático le correspondían la aplicación de los instrumentos preventivos de intervención ambiental (evaluación ambiental estratégica, evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada), así como el otorgamiento de las autorizaciones sectoriales en materia de emisiones a la atmósfera, vertidos a las aguas marinas y producción y gestión de residuos, el control, la inspección y la vigilancia de las actividades con incidencia sobre el medio, la información y la sensibilización ambiental. Como órganos de apoyo, la Comisión para Asuntos Medioambientales seguía siendo el órgano consultivo y asesor en planificación y gestión ambiental. Igualmente, ninguna novedad en relación al Observatorio de la Sostenibilidad del Principado de Asturias. Entre los órganos adscritos a la Consejería, tampoco

se introdujeron cambios, ni en relación a la participación de la Consejería en órganos fundamentales en la gestión ambiental como el Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias y el Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento de Asturias, o en otras sociedades como Centro de Transportes de Gijón, Ciudad Asturiana del Transporte, Avilés Isla de la Innovación, Gijón al Norte, y la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias.

Por lo que se refiere a la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, el Decreto 69/2015, de 13 de agosto determinaba una estructura formada por cinco Direcciones Generales: Ganadería; Recursos Naturales; Montes e Infraestructuras Agrarias; y Pesca Marítima. A la Dirección General de Recursos Naturales le correspondía fundamentalmente proponer y desarrollar la política regional en materia de protección de los espacios naturales y de las especies silvestres, como fórmula específica de contribución al desarrollo sostenible, de conservación y aprovechamiento de los recursos cinegéticos y piscícolas en aguas continentales, cuestiones referidas al paisaje, la biodiversidad y la vigilancia y custodia de los recursos y espacios naturales y aquellos otros que le han sido encomendados. Como órganos de asesoramiento y apoyo se mantenían el Consejo Forestal del Principado de Asturias, el Consejo Regional de la Caza y el Consejo de los Ecosistemas Acuáticos y de la Pesca en Aguas Continentales del Principado de Asturias.

En 2017 se produjeron novedades y reestructuraciones organizativas con incidencia ambiental. La modificación de mayor impacto tuvo lugar mediante el Decreto 12/2017, de 21 de julio, de primera modificación del Decreto 6/2015 de julio, mediante el que se articuló el traspaso de las funciones relativas a la protección de espacios naturales y de las especies silvestres, el paisaje o la biodiversidad, y las propias de conservación y aprovechamiento de los recursos cinegéticos y piscícolas en aguas continentales a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. El cambio es particularmente relevante por suponer la primera innovación organizativa de calado asumiendo mayor protagonismo esta Consejería. Para completar la reestructuración, el Decreto 46/2017, de 26 de julio, crea una Vice-consejería de Medio Ambiente bajo cuya dependencia se colocan las preexistentes Direcciones Generales de Prevención y Control Ambiental y de Calidad Ambiental, a las que se añade una Dirección General de Biodiversidad de nuevo cuño. Asimismo, el Consejo Regional de Caza y el Consejo de los Ecosistemas Acuáticos y de la Pesca en Aguas Continentales del Principado de Asturias pasa a ser órganos de asesoramiento de dicha Consejería. La Vice-consejería de Medio Ambiente se hace depender directamente del titular de la Consejería para ejercer la dirección y coordinación de su acción en materia medioambiental, con la adscripción del organismo autónomo Junta de Saneamiento, previamente vinculado directamente a la Consejería. La nueva Dirección General de

Biodiversidad hereda las funciones y los servicios de la Dirección General de Recursos Naturales que a la par se extingue en la Consejería de Medio Rural, salvo en la previsión expresa que correspondía a esta última sobre el desarrollo de competencias sancionadoras y de responsabilidad patrimonial relacionadas con las funciones específicas del medio natural, aspecto que no se atribuye específicamente al nuevo órgano.

También en 2017 el Decreto 85/2017, de 22 de noviembre acomete una modificación organizativa relevante respecto a la Guardería del Medio Natural, que venía estando bajo el control, coordinación y gestión del Servicio de Caza y Pesca. Sin embargo, en la medida en que realiza funciones transversales, que también se relacionan con los espacios protegidos y la conservación de la naturaleza, como son la vigilancia, policía, custodia y protección de recursos naturales, cinegéticos y piscícolas, se entiende más adecuado que funcione desde una estructura independiente. Así, abandona la dependencia del Servicio de Caza y Pesca para pasar a quedar incardinada en un nuevo Servicio de Vigilancia y Control de la Biodiversidad, al que también se encomienda la gestión de los parques naturales y ZEC y ZEPA que coincidan con los mismos, aspecto que hasta ahora correspondía al Servicio de Espacios Protegidos y Conservación de la Naturaleza, que también se reestructura. Al Servicio de Vigilancia y Control de la Biodiversidad se le atribuye igualmente la gestión de los centros de cría del urogallo y de recuperación de la fauna.

Finalmente, además de la supresión de la Dirección General que acaba de comentarse, se produce la integración de dos nuevos órganos de asesoramiento y apoyo: el Consejo Agrario y el Consejo Agroalimentario del Principado de Asturias. El primero nace en virtud del Decreto 27/2017, de 3 de mayo, de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Ley del Principado de Asturias 5/2014, de 6 de junio, de extinción de la Cámara Agraria, que ordenaba su creación como órgano permanente de participación, asesoramiento, diálogo y consulta en materia agraria y rural. Por su parte, el Consejo Agroalimentario está regulado por el Decreto 30/2017, de 24 de mayo y se concibe como un órgano de participación y asesoramiento más transversal cuya existencia no deriva de un mandato legal directo, sino que es fruto de la consulta con las organizaciones del sector agrícola y ganadero de la Comunidad Autónoma que evidenció la conveniencia de diferenciar entre un órgano específico agrario, con presencia circunscrita a las organizaciones vinculadas a esta actividad y un órgano de características integradoras, en donde se incorporen todos los actores, sectores, instituciones y colectivos que conforman la cadena de producción que permitiera, a su vez, apoyar el impulso de las políticas agroalimentarias. El Consejo Agroalimentario del Principado de Asturias se configura así como un órgano de asesoramiento y consulta de la Administración del Principado en materia agroalimentaria, dejando a salvo las cuestiones relativas a la investigación y tecnología agroalimentaria cuyo

carácter técnico y específico aconseja mantener la independencia con respecto al Consejo Regional de Desarrollo Agroalimentario del Principado de Asturias, regulado en la Ley del Principado de Asturias 5/1999, de 29 de marzo, por la que se crea el Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario del Principado de Asturias, como órgano de consulta, de asesoramiento y de participación de carácter técnico y de apoyo a los sectores afectados en tales materias.

Mediante la Resolución de 22 de octubre de 2018, de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos naturales, se crea en 2018 una Red entre el sector pesquero y distintos organismos científicos en el Principado de Asturias (Redepesca). Se trata de un instrumento de participación de los agentes relacionados con los recursos marinos, así como de intercambio y transferencia de información y conocimientos entre el sector pesquero, la comunidad científica y la Administración asturiana. La iniciativa se enmarca en la estrategia de fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo sostenible de la pesca de conformidad con el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y el Programa Operativo español en la materia. La presidencia de la red corresponde quien ostente la titularidad de la Dirección General competente en materia de pesca marítima en el Principado, mientras que la vicepresidencia de la red tendrá carácter rotatorio anual entre el sector pesquero y los organismos científicos. Entre los miembros se engloban técnicos e investigadores de distintos centros de la Universidad de Oviedo, del Centro Oceanográfico de Gijón del Instituto Español de Oceanografía y del Servicio regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario del Principado de Asturias, pero también representantes de la Federación de Cofradías de Pescadores del Principado de Asturias, de representantes de los colectivos del sector pesquero artesanal de las Cofradías de Pescadores, de representantes de los Grupos de Acción Local de Pesca y de las entidades representativas jurídicamente reconocidas del resto del sector pesquero que lo soliciten.

En el año 2018 se procedió también, mediante el Decreto 77/2018, de 19 de diciembre, a reformar el régimen de funcionamiento de la Comisión para Asuntos Medioambientales de Asturias, órgano consultivo y asesor en planificación y gestión ambiental de la Consejería que aglutina la mayor parte de las competencias medioambientales, actualizando sus funciones y designación de sus miembros. Esta Comisión fue creada por Decreto 10/1992, de 7 de febrero. En el momento de su aprobación se estimó que era recomendable someter a la decisión e intervención de un órgano colegiado aquellos asuntos de notoria incidencia medioambiental, considerando el innegable carácter horizontal de la variable ambiental como componente esencial de la políticas económica, industrial, agrícola y social, en línea con la experiencia acumulada con el funcionamiento del Consejo Rector de la antigua Agencia de Medio Ambiente. El Decreto de 1992 fue modificado en varias

ocasiones para adaptar su composición a las cambiantes estructuras orgánicas de la Administración autonómica. Sin embargo, en 2018 se realizan cambios más sustanciales, que afectan a la definición de la naturaleza de la Comisión, que pasa a ser no solo un órgano consultivo y asesor en materia de planificación y gestión ambiental, sino también un órgano de coordinación interadministrativa en la materia.

El Decreto 76/2018, de 19 de diciembre, acordó una nueva modificación en la estructura, composición y régimen de funcionamiento del Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias. Es la cuarta modificación del Decreto 58/2008, de 26 de junio, regulador de este órgano consultivo, al objeto de integrar entre las vocalías del Pleno al titular de la Vice-consejería de Medio Ambiente y procurar un sistema de nombramiento más eficiente de la vocalía correspondiente a las asociaciones de consumidores y usuarios, en términos similares a los establecidos para la Comisión de Asuntos Medioambientales.

Tras las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019 se ha configurado una nueva estructura del Gobierno, formado en mayoría por la FSA-PSOE. Conforme al Decreto 13/2019, de 24 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, el grueso de las competencias que en la pasada legislatura correspondían a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente quedan ahora en la Consejería de Infraestructuras, Medio Ambiente y Cambio Climático, salvo las relativas a biodiversidad, protección de especies naturales y espacios silvestres, que vuelven a la Consejería de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca, como en 2015. Las cuestiones ambientales tienen gran incidencia en el diseño de la estructura del nuevo Gobierno. El Decreto 78/2019, de 30 de agosto, confiere a la Vice-consejería de Medio Ambiente y Cambio Climático una vocación transversal en relación con todas las políticas que influyen en el cambio climático y será la interlocutora del Principado con el Gobierno central y la Unión Europea. De ella depende la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, en la que se fusionan las dos direcciones generales anteriores. Por su parte, la anteriormente existente Dirección General de Infraestructuras y Transportes pasa a desdoblarse en dos Direcciones Generales, la de Infraestructuras y la de Movilidad y Conectividad. Esta última busca planificar la movilidad intermodal en Asturias, incluidas las conexiones aéreas, y muy particularmente en el área central asturiana; consensuará las soluciones con todos los agentes implicados y tendrá el apoyo de la Agencia Asturiana de Transportes y Movilidad, como órgano desconcentrado, y del Consorcio de Transportes de Asturias, como ente público. En lo que se refiere a los órganos de asesoramiento y apoyo vinculados a esta Consejería no se han introducido cambios, como tampoco en las sociedades en las que tiene participación.

Por lo que se refiere a la ahora denominada Consejería de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca, el Decreto 85/2019, de 30 de agosto contempla cinco Direcciones Generales: Ganadería; Desarrollo Rural e Industrias Agrarias; Planificación, Infraestructuras Agrarias y Montes; Medio Natural y Pesca Marítima. En la nueva estructura de la Consejería, se mantiene el número de servicios y se crea uno nuevo dedicado al Desarrollo Rural y Modernización de Explotaciones con el objetivo de impulsar medidas que favorezcan el relevo generacional y la modernización, el programa Leader y la coordinación de los grupos de acción local, así como al impulso de medidas de diversificación e innovación de la economía rural.

Las cuestiones medioambientales en los ámbitos de salud e industria tienen relevancia en la nueva estructura organizativa del Principado de Asturias. El Decreto 83/2019, de 30 de agosto, al establecer la estructura orgánica básica de la Consejería de Salud, acoge como órgano desconcentrado a la Agencia de Seguridad Alimentaria, Sanidad Ambiental y Consumo como órgano desconcentrado adscrito a la Dirección General de Salud Pública, al que se atribuyen competencias en materia de protección e información de los consumidores y consumidoras y de vigilancia y control de riesgos para la salud pública derivados del consumo de alimentos o de la presencia de agentes físicos, químicos o biológicos en el medio ambiente. Además, en la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica se crea una Dirección General de Energía, Minería y Reactivación, que abordará específicamente la gestión de los fondos y recursos que procedan del Estado o de la Unión Europea para la reactivación de las comarcas mineras.

4. EJECUCIÓN

En el ámbito del desarrollo rural y por su trascendencia para la gestión sostenible del territorio, hay que hacerse eco de la Resolución de 5 de agosto de 2015, de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, por la que se da publicidad a la aprobación del *Programa de Desarrollo Rural del Principado de Asturias 2014-2020*, cofinanciado por el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER). El Programa de Desarrollo Rural del Principado de Asturias 2014-2020 ha sido aprobado por la Comisión Europea mediante Decisión C (2015) de 3 de agosto de 2015, que se incluye como anexo I de esta resolución. Mediante Resolución de 9 de octubre de 2015, de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, se crea el Comité de Seguimiento del Programa de Desarrollo Rural de Asturias 2014-2020.

En materia de política forestal, la Resolución de 29 de mayo de 2015, de la entonces Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, aprueba las *Instrucciones para la Ordenación de Montes del Principado de Asturias*. La

Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal determina como instrumentos de ordenación y gestión forestal los proyectos de ordenación, los planes técnicos y el plan anual de aprovechamientos. Por ello, se procede a la aprobación de las Instrucciones para la Ordenación de Montes del Principado de Asturias, pues si bien la propia ley establece los contenidos mínimos de esos documentos, se considera necesario desarrollar su estructura y contenido con la finalidad de dotar de homogeneidad y normalización a los citados documentos de gestión forestal sostenible.

En materia de transportes, el *Plan Director de Infraestructuras para la Movilidad de Asturias 2015-2030*, de 29/05/2015. Es un instrumento de planificación con el que el Gobierno del Principado de Asturias diseña el futuro de las comunicaciones y los servicios de transporte de una forma coordinada modal y territorialmente. El Plan se concibe como instrumento para la coordinación entre las administraciones y los departamentos responsables de estas.

En materia de ordenación del territorio, la *Estrategia Integrada de Gestión Portuario-Litoral del Principado de Asturias* arrancó su tramitación como un Plan Territorial Especial en el año 2013, y su aprobación inicial en el año 2016; su aprobación definitiva no ha llegado a producirse. Es uno más de esos instrumentos territoriales que no han llegado a culminar su tramitación, como ha ocurrido con las Revisión de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio. Lo destacamos en este epígrafe porque propone trascender el campo de la exclusiva acción en materia de ordenación territorial que se venía desarrollando con anterioridad sobre la franja litoral de Asturias y proceder a la introducción de un enfoque integral en la gestión de este espacio. El ámbito de aplicación se proyecta sobre la franja litoral en sentido extenso, delimitada en el lado del mar por las aguas interiores del Principado de Asturias y en el lado de la tierra por las parroquias incluidas total o parcialmente en el espacio litoral. Esto se traduce en una superficie de 1.650 km² (el 15,57% de la superficie de Asturias), en el que vive el 47,11% de la población. Afecta al territorio de 25 concejos. Si ha logrado culminar su tramitación y aprobarse definitivamente el *Plan Territorial Especial del Suelo no Urbanizable de Costas*, el 16 de noviembre de 2016, cuyo ámbito territorial está constituido por el conjunto del suelo categorizado como suelo no urbanizable de costas por el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano, incluidos su borde costero, la correspondiente porción de demanio marítimo-terrestre y cualquier otra área incluida en aquel que pudiera estar sometida a legislaciones sectoriales específicas. No obstante, este Plan plantea también propuestas y recomendaciones de planeamiento o de acciones físicas concretas en parte del suelo costero no categorizado como suelo no urbanizable de costas cuya única virtualidad consiste en su asunción como criterios aplicables a los planeamientos que pudieran tramitarse con posterioridad. El ámbito litoral

asturiano puede considerarse como el espacio asturiano más densamente afectado por figuras de protección derivadas del PORN, y el Plan supone respecto a ellas un complemento territorial-urbanístico necesario.

En materia de salud, el 20 de marzo de 2018 fue finalmente aprobado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias *Plan de Asturias de Salud y Medio Ambiente*. Tiene por objeto proporcionar una respuesta global de la Administración autonómica a los retos que los múltiples condicionantes ambientales pueden suponer para la salud de la población, de modo que los objetivos y acciones prioritizadas permitan conseguir una mejora progresiva de las condiciones ambientales y alcanzar el equilibrio necesario entre desarrollo humano, protección de la salud y respeto al medio ambiente. Contiene 13 áreas temáticas para fijar objetivos y acciones: Calidad del agua. Calidad del aire. Ruido. Residuos. Riesgos biológicos. Riesgos químicos. Radiaciones electromagnéticas. Cambio climático. Ordenación del territorio. Riesgos ambientales en etapas vulnerables. Rol del sector sanitario. Evaluación sanitaria de riesgos ambientales. Integración y difusión del conocimiento sobre salud y medio ambiente. Para cada una de las acciones se especifica el momento de inicio de la misma. El cumplimiento de los objetivos y la realización de las acciones serán monitorizados de forma continua por la Dirección General competente en Salud Pública mediante indicadores.

En materia de biodiversidad y fauna, mediante el Decreto 23/2015, de 25 de marzo, se aprueba el *II Plan de Gestión del Lobo* en el Principado de Asturias. En dicho documento se explicita el grado de conflictividad social existente, se estudian los daños producidos por la especie y la disponibilidad de presas silvestres, lo que dio lugar a la concepción de un *Programa de Actuaciones de Control del Lobo* para los ejercicios 2015-2016 y 2017-2018. Contempla la autorización para la realización de controles y actuaciones, que se encomiendan a la Guardería del Medio Natural sometida a supervisión y coordinación de la Consejería. Distintas asociaciones conservacionistas impugnaron por pretendidos defectos procedimentales invalidantes el *II Plan de Gestión del Lobo* del Principado de Asturias y el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2015-2016, sin resultados invalidantes.

La proliferación exponencial de la presencia y los daños producidos en Asturias por especie exótica invasora *Vespa velutina nigrithorax*, comúnmente conocida como avispon asiático, ha llevado a la elaboración de un nuevo Plan que busca minimizar el impacto negativo de la especie en las zonas donde ya se ha establecido, así como evitar la expansión de la especie llegando, si es posible, la erradicación de la población de la especie en el Principado de Asturias. Ha sido necesaria la articulación de un nuevo instrumento dado que el precedente, que tomaba como marco la Estrategia aprobada por la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad el 14 de noviembre de

2014 y por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente el 16 de abril de 2015, estableciendo acciones comunes, no había producido resultados satisfactorios. El Plan se aprobó mediante Resolución de 16 de febrero de 2018, de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Trata de implementar nuevas medidas.

En materia de residuos, su azarosa gestión viene siendo objeto de análisis en anteriores informes. La aprobación del *Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias 2017-2024* por el Consejo de Gobierno de 17 de febrero de 2016 sustituyó al que había sido aprobado por el Consejo de Gobierno el 12 de marzo de 2014, y que se vio anulado por el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (sentencias 544/2015 y 584/2015, dictadas el 6 y el 20 de julio de 2015). El Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias 2017-2024, se enmarca en el compromiso asumido por el Principado de Asturias en el anterior Plan de Residuos 2014-2024, que en su capítulo E 1. "Revisión del Plan", indicaba que en el plazo de tres meses desde su aprobación se iniciaría el procedimiento para su revisión; así como en la Proposición No de Ley aprobada por la Junta General del Principado de Asturias el 16 de octubre de 2015 estableciendo que "en el marco de la futura revisión del Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias, y previa evaluación de las alternativas que existan para tratar la fracción resto, se opte por aquella que siendo viable técnica y económicamente, tenga el menor impacto medioambiental". La revisión del anterior Plan 2014-2024 da lugar al Plan Estratégico de Residuos del Principado de Asturias 2017-2024, como plan completo, con el contenido establecido en la Ley 22/2011 y que, por tanto, reemplaza en todo a aquél. La estructura de ambos documentos es idéntica, como también lo son su horizonte temporal, los principios rectores o los objetivos estratégicos y generales, y no hay cambios en los modelos propuestos de gestión de los distintos tipos de residuos cubiertos por su ámbito de aplicación, que siguen siendo los mismos, como también lo es el presupuesto. Su contenido es distinto al del *Plan Territorial Especial del Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias*, aprobado en 2014, que da respuesta a los problemas de ampliación que la gestión de residuos en Asturias tiene en la actualidad, con unos terrenos destinados a ello cerca del límite de su capacidad. El objeto de este Plan Territorial Especial no es otro que la ordenación urbanística y territorial de un ámbito ya existente destinado al tratamiento centralizado de residuos, así como ordenar su ampliación de forma que se posibilite la implantación de cualquier tipo de instalación destinada a la gestión de residuos.

En el ámbito de la inspección ambiental, destacaremos por último el segundo *Plan de inspección ambiental 2018-2020*, mediante Resolución de 13 de marzo 2018 de la Consejería competente en la materia. Este documento viene a dar continuidad a la línea de actuación anterior, incorporando nuevos

objetivos con base en la experiencia adquirida. Se refiere a las instalaciones con autorización ambiental integrada; a otras instalaciones con autorización ambiental en materia de atmósfera, aguas o residuos; y a los traslados transfronterizos de residuos. Entre los aspectos donde se intensifica la inspección merece la pena destacar los residuos, la calidad del aire y las plantas industriales, de aparición reiterada en las páginas de crónica asturiana de esta revista.

5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL (DESDE 2019)

Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Titular: Juan Cofiño González.

- Secretaría General Técnica. Titular: Francisco Javier Álvarez López.
- Dirección General de Infraestructuras. Titular: María Esther Díaz López.
- Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático. Titular: María de la Paz Orviz Ibáñez.
- Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Titular: Alfonso Toribio Gutiérrez.
- Dirección General de Movilidad y Conectividad. Titular: Jorge García López.

Consejería de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca. Titular: Alejandro Jesús Calvo Rodríguez.

- Secretaría General Técnica. Titular: José Manuel Senén Casal Iglesias.
- Dirección General de Desarrollo Rural e Industrias Agrarias. Titular: María Begoña López Fernández.
- Dirección General de Ganadería. Titular: Saturnino Rodríguez Galán.
- Dirección General de Planificación, Industrias Agrarias y Montes. Titular: Fernando Prendes Fernández Heres.

- Dirección General de Medio Natural. Titular: David Villar García.
- Dirección General de Pesca Marítima. Titular: Francisco José González Rodríguez.

Entidades y sociedades públicas con responsabilidades medioambientales

- Junta de Saneamiento (www.juntadesaneamiento.com)
- Consorcio de Transportes de Asturias (www.consorcioasturias.com)
- Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias (www.cogersa.es)
- Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en la Zona Central de Asturias (www.consorcioaa.com)
- Fundación para estudios sobre Calidad de la Edificación
- Sociedad Mixta Centro de Transportes de Gijón, S.A (www.ctgijon.com)
- Sociedad Mixta Ciudad Asturiana del Transporte, S.A (www.ctoviedo.com)
- Gijón al Norte, S.A
- Avilés Isla de la Innovación
- Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias.

6. BIBLIOGRAFÍA

BOTO ÁLVAREZ, A. Derecho y políticas ambientales en Asturias. *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, 2016; vol. 8, 2017; vol. 9, 2018; vol. 10, 2019.

- Jurisprudencia ambiental en Asturias. *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, 2016; vol. 8, 2017; vol. 9, 2018; vol. 10, 2019.

FERNÁNDEZ GARCÍA, F. (Dir.). Estrategia de competitividad del sector primario y desarrollo económico del medio rural asturiano. Principado de Asturias, 2015.

- (Coord.). Plan Especial para los concejos del Suroccidente Asturiano 2015-2025. Gobierno del Principado de Asturias, 2016.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. Derecho y políticas ambientales en Asturias. *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, 2015.

- Jurisprudencia ambiental en Asturias. *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, 2015.

PERFIL AMBIENTAL DE ASTURIAS 2015.

PERFIL AMBIENTAL DE ASTURIAS 2016.

REVISTA Asturiana de Información y Pensamiento Atlántica, XXII, n 59. Monográfico sobre la situación económica y laboral de Asturias. Disponible en: <https://www.atlanticaxxii.com/de-que-vamos-a-vivir-en-asturias-el-nuevo-numero-de-atlantica-xxii/> (Fecha de último acceso 16-07-2020).

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2020 por los componentes del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado actualmente por 87 miembros pertenecientes a 53 universidades y otros centros españoles y extranjeros, que lleva a cabo análisis anuales independientes de las políticas ambientales del Estado y las Comunidades Autónomas en su contexto comparado, europeo e internacional. Anteriormente, se han publicado, por la editorial Thomson-Aranzadi, los estudios correspondientes al período 1978-2006 y a las anualidades de 2007 a 2015, y por el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), integrado en el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), desde el año 2016.

Los estudios se han realizado teniendo como referencia temporal el año 2019, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos anteriores que no habían podido ser tenidos en cuenta hasta ahora. En ellos pueden encontrarse detalladas referencias y valoraciones críticas sobre el conjunto de las políticas ambientales practicadas en los niveles internacional, comunitario-europeo, comparado, estatal y autonómico durante el período considerado. Los elementos utilizados en los trabajos son las normas jurídicas (tratados, directivas, leyes y reglamentos), los presupuestos públicos, los documentos de programación y planificación (estrategias, bases políticas, directrices, programas, planes), las medidas organizativas, la jurisprudencia de los diversos tribunales y los conflictos planteados.