



# Actualidad Jurídica Ambiental

**Recopilación mensual**  
**Núm. 108**

**Enero 2021**

### **Dirección académica**

Eva Blasco Hedo

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

### **Secretaría**

Blanca Muyo Redondo

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

### **Consejo de Redacción**

Eva Blasco Hedo

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

Lucía Casado Casado

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

Sara García García

Doctoranda en Derecho de la Universidad de Valladolid

Fernando López Pérez

Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Manuela Mora Ruiz

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

Blanca Muyo Redondo

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

Inmaculada Revuelta Pérez

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

Ángel Ruiz de Apodaca

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

### **Consejo científico-asesor**

Carla Amado Gomes

Profesora Auxiliar de la Universidad de Lisboa (Portugal)

Estanislao Arana García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada

José Francisco Alenza García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Andrés Betancor Rodríguez

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

Francisco Delgado Piqueras

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

Eva Desdentado Daroca

Profesora Titular de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares

Luis Alberto Fernández Regalado

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

Antonio Fortes Martín

Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid

Marta García Pérez

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Agustín García Ureta

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

Jesús Jordano Fraga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Manuel Lucas Durán

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

José Manuel Marraco Espinós

Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

Pilar Moraga Sariego

Profesora Asociada de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

Alba Nogueira López

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela

J. José Pernas García

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Noemí Pino Miklavec

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

Jaime Rodríguez Arana

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Juan Rosa Moreno

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Ángel Ruiz de Apodaca

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Nicolas de Sadeleer

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

Javier Sanz Larruga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Íñigo Sanz Rubiales

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

Javier Serrano García

Vicepresidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español

Patricia Valcárcel Fernández, Profesora

Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo

Germán Valencia Martín

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

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

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

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

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

© CIEMAT, 2021

ISSN: 1989-5666

NIPO: 832-20-001-3

Edición:

Editorial CIEMAT

Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid

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

[Novedades editoriales CIEMAT](#)

Fotocomposición, publicación y maquetación: CIEDA-CIEMAT.

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

## SUMARIO

SUMARIO .....	2
ARTÍCULOS.....	4
“AVANCES EN LA ECONOMÍA CIRCULAR: NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE RESIDUOS Y PLÁSTICOS”. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez.....	5
COMENTARIOS.....	51
“REAL DECRETO 646/2020 SOBRE LA ELIMINACIÓN DE RESIDUOS MEDIANTE DEPÓSITO EN VERTEDEROS: PRINCIPALES NOVEDADES”. Blanca Lozano Cutanda; Pedro Poveda Gómez .....	52
LEGISLACIÓN AL DÍA .....	65
Nacional.....	66
Autonómica.....	84
Andalucía.....	84
Canarias .....	87
Castilla y León .....	89
Comunidad Foral de Navarra.....	91
Comunidad Valenciana .....	94
JURISPRUDENCIA AL DÍA.....	101
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) .....	102
Tribunal Supremo (TS).....	109
Audiencia Nacional .....	121
Tribunal Superior de Justicia (TSJ) .....	125
Andalucía.....	125
Castilla-La Mancha.....	130
Castilla y León .....	134
Extremadura .....	141
Galicia .....	144
Islas Baleares .....	150
Principado de Asturias .....	155
ACTUALIDAD .....	159
Noticias .....	160
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA .....	170
MONOGRAFÍAS.....	171
Capítulos de monografías .....	173
PUBLICACIONES PERIÓDICAS .....	176
Números de publicaciones periódicas .....	176

Artículos de publicaciones periódicas .....	178
Legislación y jurisprudencia ambiental .....	184
Recensiones.....	187
NORMAS DE PUBLICACIÓN .....	189

# ARTÍCULOS

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de enero de 2021

**“AVANCES EN LA ECONOMÍA CIRCULAR: NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE RESIDUOS Y PLÁSTICOS”<sup>1</sup>**

“PROGRESS IN THE CIRCULAR ECONOMY: NEW LEGISLATION ON WASTE AND PLASTICS”

**Autor:** Dr. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Salamanca. Diplomado en Ciencias Ambientales. Miembro del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM)<sup>2</sup>.

**Fecha de recepción:** 02/09/2020

**Fecha de aceptación:** 05/10/2020

**Resumen:**

Los residuos generan problemas medioambientales desde hace tiempo, pero algunos, como los envases y los plásticos tienen una utilidad contrastada (tal como estamos constatando durante la epidemia del coronavirus); justificándose la intervención del Derecho. Esta regulación ha evolucionado según la percepción de los problemas ambientales planteados por los residuos, los envases y los plásticos; concretamente, de la idea de “*producir, usar y tirar*” se ha pasado a la economía circular. El trabajo analiza esta evolución normativa en la

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER2017-83864-R (“La sostenibilidad como idea rectora de las políticas públicas y de la prestación de servicios públicos para el bienestar de los ciudadanos”), del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, cuyo investigador principal ha sido el Prof. Tomás Quintana López, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León, y actualmente es el Prof. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca.

<sup>2</sup> Una primera versión de este trabajo se presentó en las Jornadas sobre “Economía circular: Envases sostenibles para productos alimentarios”, organizadas por las Fundaciones de las Universidades de Burgos, León, Salamanca y Valladolid, el Instituto Tecnológico Agrario y la Junta de Castilla y León, celebradas en formato *online* los días 13 a 16 de julio de 2020. Agradezco a Ana M<sup>a</sup> Asenjo García y a Oscar Escribano Espeso la invitación para participar en las Jornadas.

Unión Europea y en España, desde la normativa original a la vigente, que ya incorpora la filosofía de la economía circular, principalmente en relación a los plásticos, y particularmente a nivel nacional, con los proyectos y normas nuevas en esta materia.

**Abstract:**

Waste has been generating environmental problems for a long time, but some, such as packaging and plastics, have a proven utility (as we are verifying during the coronavirus epidemic); justifying the intervention of the Law. This regulation has evolved according to the perception of the environmental problems posed by waste, packaging and plastics; specifically, from the idea of “produce, use and throw away” it has moved to the circular economy. The work analyzes this normative evolution in the European Union and in Spain, from the original regulation to the current one, which already incorporates the philosophy of the circular economy, mainly in relation to plastics, and particularly at the national level, with projects and standards new in this matter.

**Palabras clave:** Política ambiental. Economía circular. Residuos. Gestión de residuos. Envases. Plásticos. Unión Europea. España. Derecho.

**Keywords:** Environmental policy. Circular economy. Waste. Waste management. Plastics. Packaging. European Union. Spain. Law.

**Índice:**

1. **Residuos, envases y plásticos. Problemática, utilidad e intervención del Derecho**
2. **La nueva política de la Unión Europea en materia de residuos, envases y plásticos: estrategias y legislación**
  - 2.1. **Origen y evolución de la política europea sobre residuos**
  - 2.2. **La nueva política de la Unión Europea sobre economía circular: documentos estratégicos**
  - 2.3. **Las nuevas Directivas en materia de residuos, envases y plásticos**
3. **Nueva legislación y proyectos en España sobre residuos, envases y plásticos**
  - 3.1. **La Legislación española sobre residuos**
  - 3.2. **Nuevas normas y proyectos sobre economía circular y residuos, envases y plásticos**

- 3.2.1 El Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico
- 3.2.2. La Estrategia Española de Economía Circular “España Circular 2030”
- 3.2.3. El Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados
- 3.2.4. La consulta previa sobre el futuro Proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases
- 3.2.5. El Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero

**4. Bibliografía**

**Index:**

- 1. Waste, packaging and plastics. Problems, utility and intervention of the Law
- 2. The new European Union policy on waste, packaging and plastics: strategies and legislation
  - 2.1. Origin and evolution of European waste policy
  - 2.2. The new European Union policy on circular economy: strategic documents
  - 2.3. The new Directives on waste, packaging and plastics
- 3. New legislation and projects in Spain on waste, packaging and plastics
  - 3.1. The Spanish Legislation on waste
  - 3.2. New regulations and projects on circular economy and waste, packaging and plastics
    - 3.2.1. Royal Decree 293/2018, of May 18, on reducing the consumption of plastic bags
    - 3.2.2. The Spanish Circular Economy Strategy "España Circular 2030".
    - 3.2.3. The Draft Law on Waste and Contaminated Soils
    - 3.2.4. Prior consultation on the future Draft Royal Decree on Packaging and Packaging Waste
    - 3.2.5. Royal Decree 646/2020, of July 7, which regulates the disposal of waste by depositing it in a landfill
- 4. Bibliography

## 1. RESIDUOS, ENVASES Y PLÁSTICOS. PROBLEMÁTICA, UTILIDAD E INTERVENCIÓN DEL DERECHO

La formación de residuos no es patrimonio exclusivo de los seres humanos, sino que existe en cualquier forma de vida. Sin embargo, los residuos de las especies de fauna y de flora sirven desde siempre a la vida de los ecosistemas.

Por otra parte, el problema de las basuras (que es el término tradicional) y de los residuos no es nuevo para la Humanidad; de hecho, la historia de los residuos es paralela a la propia de la sociedad<sup>3</sup>. No obstante, en las primeras etapas históricas la formación de desechos no se consideraba todavía un problema, ya que tales desperdicios y desechos habitualmente se depositaban en las cercanías de las ciudades formando auténticas colinas (como, p. ej., en Roma).

Avanzando el tiempo, en las ciudades de mayor tamaño se seguían arrojando los desperdicios y basuras a las mismas calles (p. ej., en Atenas), si bien, a veces, se ponían en marcha unos incipientes servicios de recogida (así, en Roma con el emperador Cesar Augusto, y más tarde en París); obligándose, mucho tiempo después, a barrer y limpiar a los propietarios el frente de sus viviendas (p. ej., en Francia hacia 1270). No obstante, en el siglo XVIII, en Japón ya se establecen servicios de recogida de basura.

En España, la Instrucción de 23 de junio de 1813 para el Gobierno económico-político de las Provincias (art. 1-Decreto CCLXIX)<sup>4</sup> ya atribuye a los Municipios la competencia sobre la limpieza de las calles, mercados y plazas públicas. Años después, las Ordenanzas de Policía Urbana y Rural para la Villa de Madrid y su término, de 16 de noviembre de 1847, prohíbe depositar en las calles, plazas y portales las basuras procedentes de las casas, estableciéndose la obligación, por los dependientes de la Villa, del recogimiento de las basuras, barrido y limpieza de las calles, y la de los vecinos de bajar a la puerta de la calle las basuras al paso de los carros de la Villa, con previsión de multas por incumplimiento.

---

<sup>3</sup> MARTÍN MATEO, R., y ROSA MORENO, J., *Nuevo Ordenamiento de la Basura*, Ed. Trivium, Madrid 1998; ALENZA GARCÍA, J. F., *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental de la Unión Europea en materia de residuos”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 276/2008, pp. 21-41 (las referencias en págs. 21-22).

<sup>4</sup> Su texto puede verse en el [enlace](#). (Todos los enlaces electrónicos de este trabajo se han revisado en octubre de 2020). Sobre la época en general, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Las competencias de las Diputaciones provinciales en la historia, como punto de partida”, en GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup>. Á., (Coord.), y otros, *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, Ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial-CEMCI, Granada, 2015, pp. 95-116.

Textos estos que son comunes en otras ciudades europeas, debiendo destacarse, como antecedente de la recogida de residuos, los decretos de 24 de noviembre de 1883 y 7 de marzo de 1884, firmados por el Prefecto del Sena (Sr. Eugène POUBELLE), que aprueban la reglamentación de eliminación de los residuos domésticos, prohibiendo sacar a la calle las basuras antes de las 5h. de la mañana y obligaba a sacarlas en tres cajas (que los propietarios debían proporcionar a los inquilinos), para materiales putrescibles, para papeles y tejidos y para vidrio, cerámica y “*conchas de ostras*”<sup>5</sup>; cajas o cubos de basura que tomarán el nombre de “*poubelle*”.

En general, en el siglo XIX las ciudades del mundo hedían a basura. Será ya en el siglo XX, cuando la recogida se comienza a realizar en camiones cerrados y especiales.

En esta misma línea, en España se prevé la destrucción por el fuego de las basuras de la población (Real Orden de 12 de octubre de 1910, Gaceta de Madrid de 9 de diciembre), y se establece un régimen jurídico relativamente completo en la Real Orden de 3 de enero de 1923 (Gaceta del 10), que aprueba las Instrucciones Técnico-Sanitarias para los Pequeños Municipios.

Por otra parte, en la historia, los seres humanos se han esforzado por crear materiales que ofrecieran beneficios o funciones de los que carecen los recursos naturales<sup>6</sup>. Así, los antecedentes del plástico están en el uso de materiales naturales que tenían propiedades plásticas intrínsecas, como la laca o la goma de mascar; seguidamente, se procedió a la modificación química de materiales naturales como el caucho, la nitrocelulosa, el colágeno o la galalita, y, finalmente, la gran diversidad de materiales completamente sintéticos que reconocemos como plásticos modernos empezaron a aparecer en el siglo XIX<sup>7</sup> (cuyos precursores fueron en 1839 Charles GOODYEAR y en 1843 Thomas HANCOCK), con el invento de Alexander PARKES en 1855, denominado “*parkesina*”, que patentó (aunque no tuvo mucho éxito comercial debido al elevado coste de producción); posteriormente, John W. HYATT, sobre 1868, mejoró el producto desarrollado por PARKES, consiguiendo un producto económicamente viable, al que denominó “*celuloide*”, debiendo considerarse las bolas de billar que se produjeron como el primer producto fabricado en plástico, y que fue patentado en 1870 (la primera fábrica de este nuevo material fue la *Albany Dental Plate Company*, fundada este mismo año, debido a la importancia que tuvo el material para los dentistas de entonces).

<sup>5</sup> GRISON, G., “[M. Poubelle et les mauvaises langues](#)”, *Le Figaro*, 16 janvier 1884, page 2, y SÉGARD, J. F., “[La poubelle a 120 ans!](#)”, *L’Hermine (Bulletin d’Information de Planète Écho)*, n° 9/2004. Ver asimismo el [enlace](#).

<sup>6</sup> Sobre la historia de la bakelita, el celuloide, el nylon, etc., ver BAKER, I., *Fifty Materials That Make the World*, Springer, Cham (Switzerland), 2018

<sup>7</sup> Sobre las primeras épocas, vid. YARSLEY, V. E., and COUZENS, E. G., *Plastics*, Penguin Books, Harmondsworth (London)-New York, 1941.

Asimismo, el conocido policloruro de vinilo (PVC) fue polimerizado por primera vez entre 1838 y 1872, y en 1907 el químico belga-americano Leo Hendrik BAEKELAND<sup>8</sup> creó la “baquelita”, patentada en Estados Unidos el 7 de diciembre de 1909 (US No. 944.699), que es el primer plástico fabricado en serie realmente sintético, a partir de las investigaciones de Adolf von BAEYER sobre la resina de formaldehído. Después, Hermann STAUDINGER (1881-1965) comenzó en 1920 los estudios teóricos sobre la estructura y la propiedad de los polímeros naturales, (recibiendo el Premio Nobel de Química en 1953, por sus estudios y descubrimientos sobre la estructura química de las macromoléculas)<sup>9</sup>; entre 1930 y 1942 se descubrieron otros polímeros, y en 1938 la empresa *Dupont* comenzaría a producir nylon. Durante los años 60, los plásticos pasaron a sustituir a otros productos en los embalajes, en los años 70, sustituirán a algunas aleaciones ligeras y a algunos metales, y durante los años 80 del siglo XX la producción de plásticos se intensificó y diversificó convirtiéndose en una de las principales industrias del mundo.

Actualmente, el mundo no se puede imaginar sin los plásticos; creándose y desarrollándose muchos nuevos plásticos que ofrecen una amplia gama de propiedades, y que se utilizan en todas partes y para todo. De hecho, de los 2 millones de Tm. de plásticos producidos en 1950 se ha pasado a 359 millones de Tm. en 2018, y con un crecimiento que continua.

Sin embargo desde los años 50 del siglo XX, se plantea el problema ambiental de los residuos, los envases y los plásticos<sup>10</sup>, y se hace más preocupante debido al modelo industrial y de sociedad implantado, basado en un fuerte consumo de todo tipo de productos y bienes, con envases y con un uso importante de plásticos, la mayoría de los cuales (sobre todo desde hace unos 30 años) no son asimilables completamente, ni por la naturaleza ni por las actividades humanas (sistema que se resume en la idea de “*extraer, fabricar, usar y tirar*”). Esta situación de los residuos y el mal uso de los envases y los propios plásticos trae consigo problemas ambientales, problemas sanitarios (como vertidos incontrolados, inadecuados sistemas de recogida y tratamiento, procesos de contaminación del suelo y del agua, contaminación atmosférica o problemas de malos olores, entre otros), el despilfarro y la inadecuada utilización de recursos naturales, materiales y energía o el gran impacto sobre el paisaje.

---

<sup>8</sup> Su biografía puede verse en KETTERING, Ch., [Biographical memoir of Leo Hendrik Baekeland \(1863-1944\), presented to the Academy at the autumn meeting 1946](#), National Academy of Sciences of United States of America, Volume XXIV Eighth Memoir, 1946. Asimismo, sobre su figura y sus descubrimientos, ver STROM, E. Th., and RASMUSSEN, S. C., [100+ Years of Plastics. Leo Baekeland and Beyond](#), ACS Symposium Series 1080, American Chemical Society, Washington DC (USA), 2011, y especialmente la excelente obra de MERCELIS, J., [Beyond Bakelite: Leo Baekeland and the Business of Science and Invention](#), The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge (Mass., USA), 2020.

<sup>9</sup> Ver el [enlace](#).

<sup>10</sup> FOROÉTICA, [La realidad de los plásticos. Mitos y verdades](#), Madrid, mayo de 2020.

Las causas del fuerte incremento en la formación de residuos, envases y plásticos pueden resumirse en el rápido crecimiento demográfico, la concentración de la población en áreas urbanas, la utilización generalizada de bienes de envejecimiento muy rápido, el uso común de envases y plásticos sin retorno, fabricados con materiales no degradables y, en general, el aumento del nivel de vida y riqueza.

No obstante, debe resaltarse asimismo la utilidad y el carácter positivo de los envases y particularmente de los plásticos (que suponen el 40% de la fabricación de envases), en particular en el sector alimentario o en el ámbito sanitario, tal como se ha puesto de manifiesto durante la etapa más problemática de la epidemia del coronavirus, durante los meses del estado de alarma, y en la situación actual, debido a las propiedades específicas de los plásticos que les hacen ser buenos materiales de envasado para muchos productos, que permiten hacer llegar el producto en las mejores condiciones y que se conserve el mayor tiempo posible.

Además, el sector de los plásticos constituye económicamente un sector importante, que genera en la Unión Europea, antes de la crisis del coronavirus, más 360.000 millones de euros, con 1'7 millones de empleos y 60.000 empresas, la mayoría Pymes, implicadas, y en España el volumen de negocio es de 30.000 millones de euros, implicando a 4.000 empresas y generando 250.000 empleos, y destacando el dedicado a envases y embalajes (con el 40% del total)<sup>11</sup>.

En este contexto, la intervención del Derecho en relación con los residuos, los envases y los plásticos, tanto en la Unión Europea como en España, se justifica por razones de seguridad, higiene, salud, calidad, ambientales y de fomento de la actividad industrial, entre otras.

## **2. LA NUEVA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE RESIDUOS, ENVASES Y PLÁSTICOS: ESTRATEGIAS Y LEGISLACIÓN**

### **2.1. Origen y evolución de la política europea sobre residuos**

Las actuaciones de la Unión en esta materia se enmarcan desde su origen en la Política Ambiental, articulada sobre los Tratados europeos (en la actualidad, teniendo en cuenta el Tratado de la Unión Europea, principalmente en los arts.

---

<sup>11</sup> FOROÉTICA, [La ambición empresarial para avanzar hacia la nueva economía de plástico](#), Madrid, julio de 2020. En general, sobre la responsabilidad social de las empresas, vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “[La Responsabilidad Social Corporativa en materia ambiental. Estado de la cuestión](#)”, *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2824/2004, pp. 27-43

191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece su régimen), de los Programas Ambientales de la UE (concretamente, en el VII PAM, aprobado en 2013), de algunas estrategias o planes específicos sobre residuos, envases y plásticos, y finalmente de las normas específicas en esas materias.

En el marco de los antiguos Tratados de las Comunidades Europeas, las primeras referencias sobre los residuos<sup>12</sup>, en general, aparecen en el Primer Programa Ambiental de 1973, y en su marco temporal se aprobó la Directiva sobre Residuos de 15 de julio de 1975, que es la primera de carácter general. Durante el Cuarto Programa de 1987, que ya se refiere al fomento de las tecnologías limpias, se adoptó en 1989 la Estrategia Comunitaria para la Gestión de Residuos, que establece como ejes, entre otros, la prevención en la generación de residuos y fomento de la reutilización, el impulso al aprovechamiento de los residuos y reducción al mínimo de la eliminación final de los residuos (la jerarquía en la gestión de los residuos). En el período del Quinto Programa Ambiental de 1993, cuya idea central es el desarrollo sostenible, se aprobó la Directiva sobre Envases y Residuos de Envases de 20 de diciembre de 1994, modificada posteriormente<sup>13</sup>, que ya incluye un objetivo específico de reciclado para los envases de plástico, y la Estrategia de Gestión de Residuos fue revisada en 1996, e incluyó algunos nuevos instrumentos en esta materia (económicos, estadísticos o los análisis del ciclo de vida de los productos). A continuación, en 2005, en el marco del Sexto Programa de 2001-2002, se adoptó la Estrategia Temática sobre Prevención y Reciclado de Residuos, que ratifica los objetivos de esta política e incluye medidas destinadas a promover la prevención de residuos, el reciclado y la reutilización, de tal forma que se reduzca el impacto acumulado en el ciclo de vida de los recursos, y después se aprobó la Directiva marco sobre Residuos de 5 de abril de 2006, que establece el régimen general de los mismos; posteriormente, se aprobaría una nueva Directiva marco sobre Residuos en 2008, que derogaría la anterior, y establece el régimen vigente en la materia.

Teniendo en cuenta la “Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos” de la Comisión Europea de 20 de septiembre de 2011[COM (2011) 571 final, Bruselas], que ya prevé la conversión en recursos de los residuos, específicamente, en relación con los plásticos, y sin perjuicio además de algunos

---

<sup>12</sup> Por todos, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental de la Unión Europea en materia de residuos”, *Noticias de la Unión Europea*, n° 276/2008, pp. 21-41, y la bibliografía citada. Sobre la Política Ambiental de la Unión Europea, en general, vid. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 9ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2019, pp. 67-114.

<sup>13</sup> ÁLVAREZ NAVARRO, A. (ALZA Abogados), “Directiva de Envases”, *La Gaceta de los Negocios-Documentos*, MA/243/2004, de 22 de Septiembre de 2004.

estudios encargados por la Comisión<sup>14</sup>, el primer documento de reflexión estratégica es el “Libro Verde sobre una estrategia europea frente a los residuos de plásticos en el medio ambiente”, adoptado por la Comisión Europea el 7 de marzo de 2013 [COM (2013) 123 final, Bruselas], cuya finalidad es poner en marcha una amplia reflexión sobre las posibles respuestas a los desafíos que plantean para las políticas públicas los residuos de plásticos, al estimar que actualmente no están tratados de manera específica en la legislación de la UE sobre residuos. Así, analiza la situación del plástico, tanto en sus aspectos más positivos para la sociedad actual como aquellos más problemáticos (entre ellos los medioambientales); seguidamente, repasa la legislación aplicable entonces (principalmente, la Directiva de envases de 1994, la Directiva marco sobre residuos de 2008 y la legislación sobre sustancias químicas), y después se van analizando diversas cuestiones (aplicación del principio de la jerarquía de los residuos a los plásticos; el reciclado de los residuos, incluyendo las medidas voluntarias; influencia en el comportamiento de los consumidores; plásticos más sostenibles; durabilidad de los plásticos; promoción de los plásticos biodegradables y los bioplásticos; tratamiento de los desechos marinos, incluidos los de plásticos, y algunas acciones internacionales).

El VII Programa Ambiental de la Unión se aprobó por Decisión n° 1386/2013/UE de 20 de noviembre de 2013 (DOUE L 354, 28.12.2013), que incorpora las cuestiones relativas a los residuos, envases y plásticos en varios de los nueve objetivos prioritarios previstos. Así, en el objetivo n° 1, relativo al capital natural, se prevé la necesidad de sanear los lugares contaminados; en el objetivo n° 2 sobre la consecución de una economía hipocarbónica que sea eficiente en el uso de los recursos, se prevé la necesidad de ejecutar íntegramente la legislación de residuos (con sus principios, objetivos e instrumentos, que se precisan) y se establecen medidas para mejorar el comportamiento ecológico de bienes y servicios a lo largo de su ciclo de vida, y para reducir los residuos y el impacto ambiental global del consumo, en particular en el sector de la alimentación, entre otros, y en el objetivo prioritario n° 8, relativo a la sostenibilidad de las ciudades, en concreto en relación con los residuos y su gestión.

---

<sup>14</sup> Así, pueden resaltarse el estudio de BIO INTELLIGENCE SERVICE-AEA TECHNOLOGY-INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY-EUROPEAN COMMISSION (DG Environment), [Plastic waste in the Environment](#) (Specific contract 07.0307/2009/545281/ETU/G2), Revised Final Report, april 2011 [], y los trabajos incluidos en *Science for Environment Policy* [European Commission-Directorate General Environment], [“In-depth Reports: Plastic Waste: Ecological and Human Health Impacts”](#), november 2011.

## 2.2. La nueva política de la Unión Europea sobre economía circular: documentos estratégicos

Poco tiempo después comienza a plasmarse la nueva filosofía europea en materia de recursos y residuos, que es la economía circular, aunque tiene objetivos más generales y amplios. En efecto, la Comisión concretó esta nueva estrategia en la Comunicación “Hacia una economía circular: un programa de cero residuos para Europa”, adoptada el 2 de julio de 2014 [COM (2014) 398 final, Bruselas].

La Comisión inicia el texto constatando que desde la Revolución Industrial las economías europeas, y otras en el mundo, han desarrollado un patrón de crecimiento sustentado en la secuencia “*tomar-fabricar-consumir y eliminar*”, un modelo lineal basado en la hipótesis de la abundancia, disponibilidad, facilidad de obtención y eliminación barata de los recursos; pero, afirma que cada vez más es más evidente que esta actitud amenaza la competitividad de Europa. La evolución hacia a una economía más circular se enmarca en la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [COM (2010) 2020 final, Bruselas, 3.3.2010, y COM (2011) 21 final, Bruselas, 26.1.2011], ya que sostener y mejorar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos puede aportar importantes beneficios económicos, pues una economía circular mantiene el valor añadido de los productos el mayor tiempo posible y excluye los residuos, y funciona reteniendo los recursos en la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida, de modo que puedan continuar utilizándose con provecho una y otra vez para crear más valor.



Imagen 1: Diagrama conceptual de la economía circular [COM (2014) 398 final, Bruselas].

Pero, una economía más circular exige la introducción de cambios en todas las cadenas de valor, desde el diseño de los productos hasta los nuevos modelos de gestión y de mercado, desde los nuevos modos de conversión de los residuos en un activo hasta las nuevas formas de comportamiento de los consumidores; así como en las tecnologías, en la organización, la sociedad, los métodos de financiación y en las políticas, estimándose que una estrategia de economía circular ofrece grandes oportunidades de ahorro de costes en materiales para la industria de la UE y un potencial de crecimiento del PIB de la UE de hasta el 3,9 % como consecuencia de la creación de nuevos mercados, nuevos productos y más valor para las empresas, y un potencial de ahorro total de 630.000 millones de euros anuales para la industria europea<sup>15</sup>.

Para hacer frente a esta situación y avanzar hacia la economía circular, la Comisión propone el desarrollo de un marco facilitador de la misma aplicando medidas que combinen la regulación inteligente, los instrumentos basados en el mercado, la investigación e innovación, los incentivos, el intercambio de información y el apoyo a los enfoques voluntarios. En este ámbito, la Comunicación propone medidas y acciones relacionadas con el diseño e innovación para una economía circular, el desbloqueo de las inversiones en soluciones de la misma y acompañamiento de la actuación de las empresas y de los consumidores y apoyo a las Pymes en este ámbito.

El siguiente eje de la Comunicación es la modernización de la política y de los objetivos sobre residuos, considerando los residuos como recursos, que es el elemento que “*cierra el círculo*” en los sistemas de economía circular. De acuerdo con la reducción de la producción de residuos asumida en el VII PAM, la Comisión propone acciones relativas a una sociedad de reciclado, la simplificación y mejora de la aplicación de la legislación sobre residuos y la consideración de determinados retos específicos en materia de residuos (incluyendo, p. ej., los residuos de plástico, los alimentarios y la basura marina).

---

<sup>15</sup> Véanse ALENZA GARCÍA, J. F., “[La economía circular en el Derecho Ambiental](#)”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho Ambiental*, n° 35/2019; THE ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, [Towards the circular economy. Economic and business rationale for an accelerated transition](#), Vol. 1, Cowes (Isle of Wight, United Kingdom), 2013 (publicado el 25 de enero de 2012); EUROPE INNOVA-GREENOVATE EUROPE, [Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies](#), Brussels (Belgium), 2012; EUROPEAN COMMISSION-AMEC ENVIRONMENT & INFRASTRUCTURE-BIO INTELLIGENCE SERVICE, [The opportunities to business of improving resource efficiency. Final Report](#) (Contract Ref. 070307/2011/610181/ETU/F.1), Brussels (Belgium)- Northwich (Cheshire, United Kingdom), February 2013, y NORMA MARTÍNEZ, N., y MARGARITA PORCELLI, A., “[Estudio sobre la economía circular como una alternativa sustentable frente al ocaso de la economía tradicional](#)”, I y II, *Lex* (Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Alas Peruanas, Lima, Perú), n° 22/2018 y 23/2019, págs. 301-333 y 257-295, respectivamente.

Finalmente, el tercer hace referencia al establecimiento de un objetivo de eficiencia en el uso de los recursos, previéndose desarrollar un marcador del uso eficiente de los recursos, adoptar las recomendaciones de la Plataforma Europea sobre la Eficiencia en el Uso de los Recursos y establecer una metodología común, en el Sistema Estadístico Europeo, para calcular el consumo de materias primas a escala nacional.

Concebida, pues, la economía circular como aquella en la que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que reduzca al mínimo la generación de residuos, la Comisión continuó avanzando en su diseño y desarrollo mediante la adopción de la Comunicación “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” [COM (2015) 614 final, y Anexo, Bruselas, 2.12.2015], en la que se estima que la transformación de la economía supone nuevas ventajas competitivas y sostenibles para la Unión Europea<sup>16</sup>, y cuyo objetivo es garantizar que se disponga del marco normativo adecuado para su desarrollo en el mercado único, y transmitir señales claras a los operadores económicos y a la sociedad en general sobre el camino que ha de seguirse respecto de los objetivos de residuos a largo plazo, así como un conjunto de acciones concretas, amplias y ambiciosas que se llevarán a cabo antes de 2020, aunque se mantiene que hacer realidad la economía circular exige un compromiso a largo plazo a todos los niveles, desde la Unión y los Estados Miembros a las regiones y las ciudades, pasando por las empresas y los ciudadanos.

Las medidas y acciones, que se prevén en el Anexo de la Comunicación, se concretan en relación con los siguientes ámbitos: producción (al considerarse que la economía circular comienza desde el principio mismo de la vida de un producto, pues tanto la fase de diseño como los procesos de producción tienen un impacto sobre la obtención, la utilización de los recursos y la generación de residuos a lo largo de la vida de un producto; las acciones previstas se refieren a diseño del producto, procesos de producción y consumo); gestión de los residuos (que tiene un papel crucial en la economía circular, al determinar la manera en que se pone en práctica la jerarquía de los residuos, que establece el orden de prioridad desde la prevención, la preparación para la reutilización, el reciclado y la recuperación de energía hasta la eliminación; previéndose que la Comisión adoptase el propio Plan de acción, diversas propuestas legislativas

---

<sup>16</sup> Sobre los efectos positivos de la economía circular para la Unión Europea, ver THE ELLEN MACARTHUR FOUNDATION-MCKINSEY CENTRE FOR BUSINESS AND ENVIRONMENT-STIFTUNGSFONDS FÜR UMWELTÖKONOMIE UND NACHHALTIGKEIT (SUN), *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*, 2015.

revisadas sobre los residuos); de residuos a recursos (impulsando el mercado de materias primas secundarias y la reutilización del agua, y proponiendo mejoras de las normas sobre “*final del vertido*”, y otras normas); áreas prioritarias (entre ellas, los plásticos, anunciando una estrategia sobre los plásticos en la economía circular, los residuos alimentarios, las materias primas críticas, como las tierras raras, los residuos de la construcción y demolición, la biomasa y los bioproductos)<sup>17</sup>, e innovación, inversión y otras medidas horizontales, y el seguimiento de los avances.

El informe de la Comisión sobre “La aplicación del Plan de acción para la economía circular” [COM (2019) 190 final Bruselas, 4.3.2019] concluye que el mismo ha acelerado la transición hacia una economía circular y estima que consolidará la ventaja competitiva mundial de la UE y permitirá conservar y restaurar el capital natural.

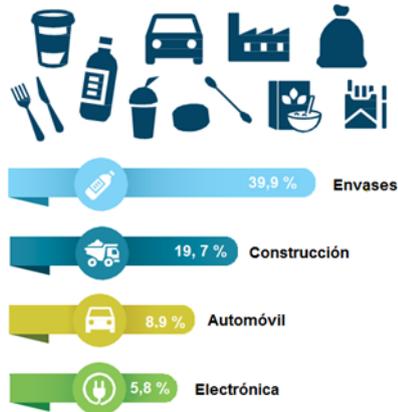
De acuerdo con el marco anterior, la Comisión presentó el 16 de enero de 2018 la “Estrategia europea para el plástico en una economía circular” [COM (2018) 28 final, y Anexo, Estrasburgo, 16.1.2018], que resalta la importancia del plástico en el mundo actual (cuya producción mundial de ha multiplicado por 20 desde los años 60 del pasado siglo), y en la propia Unión Europea (ya que el sector genera 1’5 millones de empleos, 340.000 millones de euros en 2015, y se producen 25’8 millones de Tm de plásticos, de los cuales el 30% es plástico reciclado, la mayor parte provienen de envases, el 59%, aunque el 95% del valor de los envases se pierde tras un ciclo muy corto de uso, y la demanda de plástico reciclado únicamente representa el 6% de la demanda total en la UE).

---

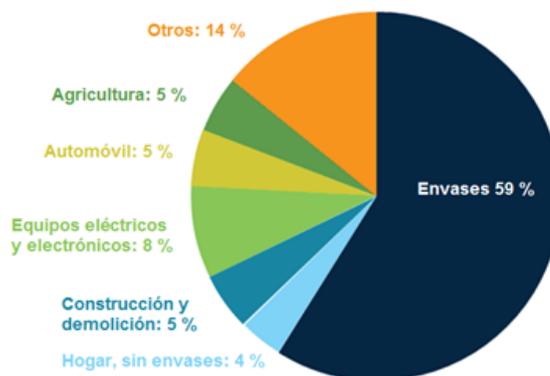
<sup>17</sup> Con objetivos más amplios y generales, pero también con referencias a la economía circular, la Comisión había adoptado la Comunicación sobre “La innovación al servicio del crecimiento sostenible: Una bioeconomía para Europa” [COM (2012) 60 final, Bruselas, 13.2.2012], y el doc. sobre su revisión en 2017 [SWD(2017) 374 final, Bruselas, 13.11.2017], y finalmente ha aprobado la Comunicación “Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente” [COM 2018) 673 final, Bruselas, 11.10.2018], en la que, para poder tener éxito, se estima que la bioeconomía europea debe articularse en torno a la sostenibilidad y la circularidad, lo que impulsará la renovación de las industrias, la modernización de los sistemas de producción primaria y la protección del medio ambiente, y potenciará asimismo la biodiversidad.

DEMANDA DE PLÁSTICO EN EUROPA, 2015

49 millones de toneladas



RESIDUOS PLÁSTICOS GENERADOS EN LA UE, 2015



Fuente: Ecnomia (2017)

Imagen 2: Gráficos incluidos en la Estrategia europea para el plástico en una economía circular de 2018

En este contexto, la Comisión, con la finalidad de avanzar hacia una nueva economía del plástico, propone, entre otras medidas, que se precisan en el Anexo, mejorar el reciclado de los plásticos, fomentar la demanda de plásticos reciclados, reducir los residuos de plásticos, prevenir el plástico en el entorno, establecer un marco normativo claro para los plásticos con propiedades biodegradables o adoptar medidas sobre los microplásticos, así como orientar la innovación y la inversión hacia soluciones circulares.

Junto a la Estrategia anterior, la Comisión aprobó también la Comunicación sobre “Un marco de seguimiento para la economía circular” [COM (2018) 29 final, Estrasburgo, 16.1.2018], que refleja, a través de un conjunto sucinto de

indicadores, los elementos principales de la economía circular<sup>18</sup>, con la finalidad de hacer un seguimiento de las tendencias, evaluar la efectividad de las medidas y la participación de los agentes e identificar las mejores prácticas de los Estados Miembros para su difusión.

Asimismo, en esta misma fecha, pero en un ámbito más específico, la Comisión aprobó el “Informe sobre el impacto en el medio ambiente del uso de plásticos oxodegradables, incluidas las bolsas de plástico oxodegradables” [COM (2018) 35 final, Bruselas, 16.1.2018], de acuerdo con la Directiva 2015/7201 relativa a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras, que veremos inmediatamente, y la Directiva sobre envases de 1994, y teniendo en cuenta el estudio específico encargado por la Comisión en esta materia<sup>19</sup>, en el que concluye que no existen pruebas concluyentes sobre los efectos beneficiosos del plástico oxodegradable (es decir, fragmentable con rapidez en partículas pequeñas) en el medio ambiente, y, por consiguiente, siguiendo varios estudios en la materia<sup>20</sup>, se considera que los plásticos oxodegradables no son una solución desde el punto de vista medioambiental, que no son aptos para su uso a largo plazo, para el reciclado o para el compostaje, y que existe un riesgo considerable de que los plásticos fragmentados no se biodegraden por completo, con el consiguiente peligro. Por todo ello, la Comisión se compromete, en el contexto de la estrategia europea para los plásticos, a restringir el uso de oxoplásticos en la Unión Europea (y, como veremos, así se hará).

En este mismo año, además, la Comisión realizó el informe sobre “La aplicación de la legislación de la UE en materia de residuos” [COM (2018) 656 final, y Anexo, Bruselas, 24.9.2018], en el que concluye que la misma está produciendo mejoras importantes en el tratamiento de residuos, si bien se considera que la aplicación plena de esta legislación es fundamental si la UE quiere aprovechar los beneficios ambientales y económicos de la economía circular.

---

<sup>18</sup> Ver el enlace de [Eurostat-Circular economy](#), que ofrece información sobre los indicadores actualizados, los instrumentos para seguir los progresos, la documentación sobre los métodos relativos a los indicadores, así como las fuentes de datos, las definiciones y las normas de publicación.

<sup>19</sup> HANN, S., ET AL.-EUNOMIA-EUROPEAN COMMISSION, [The Impact of the Use of Oxo-degradable Plastic on the Environment. Final report](#) (Contract n° ENV.A.2/FRA/2015/0008), Bristol (United Kingdom), 2016.

<sup>20</sup> EPA NETWORK, [Recommendations towards the EU Plastics Strategy](#) (Discussion paper from the Interest Group Plastics of the European Network of the Heads of Environment Protection Agencies-EPA Network), April 2017, y THE ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, [The new Plastics Economy. Oxo-degradable plastic packaging is not a solution to plastic pollution, and does not fit in a circular economy](#), 2017.

La política actual de la Unión Europea en materia de economía circular, así como sobre residuos, envases y plásticos, se diseña y establece en el ambicioso Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), adoptado en 2019, y en el plan sobre economía circular, aprobado en marzo de 2020.

En efecto, el ambicioso Pacto Verde Europeo, tanto en sus propuestas como en su importante financiación (aunque sin duda se verá afectado por las consecuencias de la epidemia del coronavirus), fue aprobado por la Comisión el 11 de diciembre de 2019 [COM (2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019]<sup>21</sup>, que, en su eje sobre la transformación de la economía de la UE para avanzar hacia un futuro sostenible, se prevé la movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular (que considera la economía circular como un gran potencial de creación de actividades y nuevos puestos de trabajo, y prevé un nuevo plan de acción de la economía circular, que ha de centrarse en los sectores con un uso intensivo de la energía, como el textil, la construcción, la electrónica y los plásticos, que fomentará que las empresas ofrezcan productos reutilizables, duraderos y reparables, y 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); la estrategia “*de la granja a la mesa*”, con ideas y acciones para alcanzar un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, con la finalidad de formular una política alimentaria más sostenible, con prácticas más sostenibles en ese ámbito, y medidas para hacer frente a la contaminación causada por fuentes de contaminación nuevas o especialmente nocivas, como los microplásticos.

---

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “[El ambicioso Pacto Verde Europeo](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n° 101, 12 de mayo de 2020, 31 págs., y “[Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión](#)”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B., y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, Ed. CIEDA-CIEMAT-MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, Madrid, 2020, pp. 40-85.



Imagen 3: Elementos del Pacto Verde Europeo según la Comunicación de la Comisión

De acuerdo con lo previsto en el Pacto Verde Europeo, la Comisión adoptó el 11 de marzo de 2020 el “Nuevo Plan de acción para la economía circular: por una Europa más limpia y más competitiva” [COM (2020) 98 final, y Anexo, Bruselas, 11.3.2020], que constituye el texto estratégico que prevé la política europea en materia de economía circular para el futuro. El Plan incluye un programa para crear una Europa más limpia y más competitiva construida de acuerdo con los agentes económicos, los consumidores, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, y su objetivo es acelerar el cambio transformador que requiere el Pacto Verde Europeo, e incluyendo medidas en favor de la economía circular aplicadas desde el anterior plan de 2015.

En el marco del Pacto Verde Europeo, la Comisión considera necesario ampliar la escala de la economía circular, de los pioneros a los principales agentes económicos, ya que contribuirá decisivamente a lograr la neutralidad climática de aquí a 2050 y a desvincular el crecimiento económico del uso de recursos. Para cumplir esta aspiración, se mantiene que la UE debe acelerar la transición hacia un modelo de crecimiento regenerativo que devuelva al planeta más de lo que toma de él, avanzar hacia el mantenimiento de su consumo de recursos dentro de los límites del planeta y, con tal fin, esforzarse por reducir su huella de consumo y duplicar su tasa de utilización de material circular en la próxima década.

Para ello, se considera que la colaboración en la creación de un marco para los productos sostenibles ofrecerá a las empresas nuevas oportunidades en la UE y fuera de ella, y que esta transición progresiva y al mismo tiempo irreversible

hacia un sistema económico sostenible es un componente indispensable de la nueva estrategia industrial de la Unión Europea. Además, la aplicación de los principios de la economía circular a toda la economía europea podría aumentar el PIB de la UE en un 0,5 % adicional de aquí a 2030 y crear unos 700.000 puestos de trabajo nuevos<sup>22</sup>, y también tendría un claro interés comercial para las empresas individuales, ya que, dado que las empresas manufactureras de la UE gastan un promedio del 40 % en materiales, se considera que los modelos de circuito cerrado pueden aumentar su rentabilidad y protegerlas al mismo tiempo de las fluctuaciones de los precios de los recursos.

El Nuevo Plan propuesto por la Comisión tiene los siguientes ejes: 1) un marco para una política de productos sostenibles (con medidas sobre diseño de productos sostenibles, para fortalecer y consolidar de los consumidores y los compradores públicos, y brindarles oportunidades de ahorro, y sobre circularidad de los procesos de producción; 2) cadenas de valor clave de los productos (con acciones en relación con electrónica y TIC, baterías y vehículos, envases y embalajes, plásticos, productos textiles, construcción y edificios, y alimentos, agua y nutrientes); 3) menos residuos, más valor (con medidas de apoyo de la prevención de residuos y la circularidad, refuerzo de la circularidad en un entorno sin sustancias tóxicas, creación de un mercado de materias primas secundarias de la UE eficiente y atención a las exportaciones de residuos de la UE); 4) poner la circularidad al servicio de los ciudadanos, las regiones y las ciudades; 5) iniciativas transversales (tales como considerar la circularidad como requisito previo de la neutralidad climática, una política económica adecuada e impulso de la transición mediante la investigación, la innovación y la digitalización; 6) liderazgo mundial en esta materia, y 7) seguimiento del plan.

### **2.3. Las nuevas Directivas en materia de residuos, envases y plásticos**

La legislación general de la Unión Europea está constituida en la actualidad, principalmente, por la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos (DOUE L 312, 22.11.2008), modificada en varias ocasiones y que deroga varias Directivas anteriores (de 1975, 1991 y 2006), y por la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DOCE L 365, 31.12.1994), modificada asimismo en varias ocasiones; debiendo tenerse en cuenta, además, las normas más específicas (p. ej., sobre pilas y acumuladores, aparatos eléctricos y electrónicos, vertido y traslados de residuos, etc.).

---

<sup>22</sup> CAMBRIDGE ECONOMETRICS-TRINOMICS-ICF-EUROPEAN COMMISSION, *Impacts of circular economy policies on the labour market. Final report*, Brussels, may 2018.

En relación con la legislación sobre residuos, envases y plásticos, debe mencionarse, en primer lugar, la Directiva (UE) 2015/720, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras (DOUE L 115, 6.5.2015), cuyo objetivo es que los Estados Miembros adoptasen medidas con el fin de reducir de forma sostenida en su territorio el consumo de bolsas de plástico ligeras; medidas pueden consistir en el uso de objetivos de reducción nacionales, el mantenimiento o la introducción de instrumentos económicos así como de restricciones a la comercialización, siempre que estas restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias, y las mismas pueden variar dependiendo del impacto medioambiental de las bolsas de plástico ligeras cuando se valorizan o se desechan, de sus propiedades a efectos de compostaje, su durabilidad o su uso específico previsto.

No obstante, las prescripciones más importantes de la Directiva son las que establecen que las medidas tomadas por los Estados Miembros incluirán al menos una de las siguientes:

- La adopción de medidas que garanticen que el nivel de consumo anual no supera las 90 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2019, y 40 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2025, o un objetivo equivalente expresado en peso (siendo posible excluir las bolsas de plástico muy ligeras de los objetivos nacionales de consumo);
- La adopción de instrumentos que garanticen que, a más tardar el 31 de diciembre de 2018, no se entreguen gratuitamente bolsas de plástico ligeras en los puntos de venta de mercancías o productos, a menos que se apliquen instrumentos igualmente eficaces (con la misma excepción sobre las bolsas de plástico muy ligeras).

Además, se prevé que, antes del 27 de mayo de 2017, la Comisión adoptase un acto de ejecución por el que se establezcan las especificaciones de las etiquetas o marcas para garantizar el reconocimiento en toda la Unión de las bolsas de plástico biodegradables o compostables y para proporcionar a los consumidores la información correcta sobre las propiedades de compostaje de dichas bolsas, y a más tardar 18 meses después de la adopción del anterior acto de ejecución, los Estados Miembros debían garantizar que las bolsas de plástico biodegradables o compostables estén debidamente etiquetadas de conformidad con ese acto de ejecución.

Posteriormente, se aprobarán tres Directivas<sup>23</sup>, que modifican las de carácter general para avanzar en el régimen del tratamiento de los residuos y envases, y en la economía circular. En efecto, la Directiva (UE) 2018/850, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos (DOUE L 150, 14.6.2018), tiene por finalidad reforzar los objetivos establecidos en la Directiva sobre vertidos de 1999, que impone restricciones al depósito en vertederos, a fin de que reflejen mejor la ambición de la Unión de avanzar hacia una economía circular, reduciéndose gradualmente al mínimo el vertido de residuos destinados a vertederos de residuos no peligrosos, en particular de los vertidos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización, lo que es coherente con la economía circular.

A continuación, la Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (DOUE L 150, 14.6.2018), establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de la generación de residuos y de los impactos negativos de la generación y gestión de los residuos, mediante la reducción del impacto global del uso de los recursos y mediante la mejora de la eficiencia de dicho uso, que considera elementos cruciales para efectuar la transición a una economía circular y garantizar la competitividad de la Unión a largo plazo. Por otra parte, esta tendencia de evolución se manifiesta al prever que los Estados Miembros garanticen que se considere que los residuos que hayan sido objeto de reciclado u otra operación de valorización han dejado de ser residuos si la sustancia u objeto se debe usar para finalidades específicas, y que adoptarán las medidas adecuadas para garantizar que una sustancia u objeto resultante de un proceso de producción cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto no se considere un residuo, sino un subproducto, cumpliendo determinados requisitos. Además, modifica los requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor (que implica que el productor sufrague determinados costes) y se prevén medidas de prevención de residuos, valorización, normas de cálculo de la consecución de los objetivos fijados, sobre residuos peligrosos de origen doméstico y sobre biorresiduos.

La tercera norma es la Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (DOUE L 150, 14.6.2018), que

---

<sup>23</sup> GARCÍA GARCÍA, A., “[La Unión Europea hace público un paquete de Directivas que modifican el panorama, hasta ahora vigente, en materia de residuos](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 11 de julio de 2018.

establece medidas destinadas, como primera prioridad, a la prevención de la producción de residuos de envases y, atendiendo a otros principios fundamentales, a la reutilización de envases, al reciclado y demás formas de valorización de residuos de envases y, por tanto, a la reducción de la eliminación final de dichos residuos, con el objeto de contribuir a la transición hacia una economía circular, para lo que trata de incentivar la demanda de envases reutilizables y reducir el consumo de envases no reciclables y del exceso de envases (con medidas relativas a sistemas de depósito y devolución, establecimiento de objetivos cualitativos, incentivos económicos y reutilización) e introducir cambios en los objetivos obligatorios para los Estados Miembros (50% en peso para plástico, el 65% en general o mayores porcentajes para otros materiales específicos, a cumplir en 2025, e incrementándose los objetivos en un 5% para 2030).

Un paso más en la filosofía de la economía circular, y en la política europea sobre los plásticos, lo constituye 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)<sup>24</sup>, cuya exposición de motivos se inicia resaltando que la elevada funcionalidad y el coste relativamente bajo del plástico hacen que ese material sea cada vez más omnipresente en la vida cotidiana; añadiendo que, si bien el plástico desempeña un papel útil en la economía y proporciona aplicaciones esenciales en numerosos sectores, su uso creciente en aplicaciones efímeras, que no están diseñadas para ser reutilizadas o recicladas de manera económicamente eficiente, provoca que los modelos asociados de producción y consumo sean cada vez más ineficientes y lineales. Efectivamente, los productos de plástico de un solo uso y los artes de pesca que contienen plástico son un problema especialmente agudo (sobre todo, en el contexto de la basura marina), suponen un riesgo grave para los ecosistemas marinos, la biodiversidad y la salud humana, y están perjudicando a actividades como el turismo, la pesca y el transporte marítimo, debido a que los productos de plástico de un solo uso incluyen una amplia gama de productos de consumo habitual de rápida evolución que se tiran después de haber sido utilizados una vez para el fin previsto, rara vez se reciclan y tienden a convertirse en basura dispersa, y una proporción significativa de las artes de pesca introducidas en el mercado no se recogen para su tratamiento.

---

<sup>24</sup> Ver el detallado análisis de LOZANO CUTANDA, B., y POVEDA, P., “[Directiva \(UE\) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción de determinados productos de plástico en el medio ambiente](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n° 93, 3 de septiembre de 2019.

En el marco de la Directiva sobre residuos de 2008 y las Comunicaciones de carácter estratégico de la Comisión de 2015 y 2018, ya mencionadas, la Directiva fomenta los planteamientos circulares que dan prioridad a los productos reutilizables, sostenibles y no tóxicos y a los sistemas de reutilización frente a los productos de un único uso, con el objetivo primordial de reducir la cantidad de residuos generados y prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular 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 (art. 1).

La Directiva se aplica a los productos de plástico de un solo uso enumerados en el Anexo, a los productos fabricados con plástico oxodegradable y a las artes de pesca que contienen plástico (art. 2). Los microplásticos no entran directamente en el ámbito de aplicación de la Directiva, aunque también contribuyen al deterioro ambiental y a la basura marina y, por tanto, la UE debería adoptar un planteamiento global sobre ese problema, y alentar a todos los productores a limitar estrictamente los microplásticos en sus fórmulas.

Las medidas más destacables de la nueva Directiva son:

- Obligación de los Estados Miembros, a conseguir en 2026 respecto a 2022, de adoptar medidas para reducir (de forma cuantitativamente medible) el consumo de los productos de plástico de un solo uso del Anexo A: vasos para bebidas, con tapas y tapones; recipientes para alimentos, como cajas, con o sin tapa, incluidos los de comida rápida y para su consumo inmediato (con algunas excepciones: recipientes para bebidas, platos y envases y envoltorios que contienen alimentos) (art. 4);
- Restricciones a la introducción en el mercado, estableciendo que los Estados Miembros prohibirán, antes del 3 de julio de 2021, la introducción en el mercado de los productos de plástico de un solo uso incluidos en el Anexo B (bastoncillos de algodón, cubiertos, platos, pajitas, agitadores de bebidas, recipientes para alimentos, con determinadas características, etc.) (art. 5);
- Restricciones y requisitos aplicables a los productos, previendo que los Estados Miembros velarán por que los productos de plástico de un solo uso del Anexo C (recipientes para bebidas de hasta 3 litros de capacidad, como botellas y envases compuestas para bebidas, con sus tapas y tapones, pero no los recipientes de vidrio aunque las tapas y tapones sean de plástico ni los recipientes para bebidas y alimentos para usos médicos especiales) que tengan tapas y tapones de plástico

solo puedan introducirse en el mercado si las tapas y los tapones permanecen unidos al recipiente durante la fase de utilización prevista de dicho producto; debiendo adoptar la Comisión, antes del 1 de enero de 2022, las normas para el cálculo y la verificación de los objetivos fijados (art. 6);

- Restricciones y requisitos aplicables a botellas para bebidas del Anexo F, estableciéndose que los Estados Miembros velarán por que en 2025 las botellas cuyo principal componente en la fabricación sea el tereftalato de polietileno (botellas PET) contengan al menos un 25 % de plástico reciclado, y un 30% en 2030, calculado como una media de todas las botellas PET introducidas en el mercado dentro de su territorio (art. 6);
- Los Estados miembros velarán por que cada uno de los productos de plástico de un solo uso del Anexo D (compresas, tampones higiénicos y aplicadores de tampones; toallitas húmedas, prehumedecidas para higiene personal y usos domésticos; productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco, y vasos para bebidas) introducido en el mercado lleve, en su envase o en el propio producto, una marca bien visible, claramente legible e indeleble que informe a los consumidores sobre las opciones adecuadas de gestión de los residuos del producto o los medios de eliminación de los residuos que deben evitarse para ese producto, en consonancia con la jerarquía de residuos, y sobre la presencia de plásticos en el producto y el consiguiente impacto medioambiental negativo de los vertidos de basura dispersa o de los medios inadecuados de eliminación de residuos del producto en el medio ambiente (art. 7);
- Se prevé que los Estados miembros velarán por que se establezcan regímenes de responsabilidad ampliada del productor en relación con todos los productos de plástico de un solo uso del Anexo E (que tiene tres secciones incluyendo: I-recipientes para alimentos para consumir inmediatamente, *in situ* o para llevar, envases y envoltorios de material flexible, ciertos recipientes para bebidas, vasos para bebidas y bolsas de plásticos ligeras; II-toallitas húmedas y globos que se distribuyan a los consumidores; III-productos de tabaco con filtros y filtros para utilizarse con estos productos) que se hayan introducido en el mercado del mismo; estableciéndose que para los productos de la sección I del Anexo E, dicho régimen incluye que los productores correspondientes han de sufragar ciertos costes (de medidas de concienciación, de recogida y de limpieza de los vertidos de basura dispersa de tales productos), y para los de la sección III (además, los costes de la recogida de los residuos de dichos productos desechados en los sistemas públicos de recogida, incluidos la

- infraestructura y su funcionamiento, y el posterior transporte y tratamiento de los residuos, e incluso el coste de infraestructura de recogida específica), con ciertos requisitos (art. 8);
- Se prevé que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar una recogida por separado, para su reciclado a más tardar en 2025, de una cantidad de residuos de los productos de plástico de un solo uso del Anexo F (ciertas botellas para bebidas) equivalente al 77 % en peso de tales productos de plástico de un solo uso introducidos en el mercado en un año determinado, y a más tardar en 2029 del 90 % en peso de tales productos (art. 9); y
  - Se establecen medidas de concienciación e información, al prever que los Estados Miembros adoptarán medidas para informar a los consumidores y para incentivar un comportamiento responsable de los mismos, con el fin de reducir los vertidos de basura dispersa de los productos objeto de la Directiva, y adoptarán medidas para informar a los consumidores de los productos de plástico de un solo uso del Anexo G (tales como recipientes para alimentos, envases y envoltorios fabricados con material flexible, ciertos recipientes para bebidas, vasos para bebidas, toallitas húmedas, bolsas de plástico ligeras, etc.) y a los usuarios de artes de pesca que contienen plástico (art. 10).

Finalmente, la Directiva establece, además, disposiciones sobre coordinación de las medidas, especificaciones y directrices sobre los productos de plástico de un solo uso, sistemas de información e informes, sanciones (a regular e imponer, en su caso, por los Estados Miembros), evaluación y revisión (arts. 11 a 15).

### **3. NUEVA LEGISLACIÓN Y PROYECTOS EN ESPAÑA SOBRE RESIDUOS, ENVASES Y PLÁSTICOS**

#### **3.1. La Legislación española sobre residuos**

Los antecedentes históricos de la legislación española se remontan, sin perjuicio de alguna norma aislada, a la etapa preconstitucional, específicamente a la Ley sobre Desechos y Residuos Sólidos Urbanos de 1975.

Posteriormente, de acuerdo ya con la Constitución Española de 1978 (que prevé la protección medioambiental en el art. 45 y establece el régimen de distribución de competencias, en los arts. 148 y 149-CE, previendo la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia ambiental, y por tanto en materia

de residuos)<sup>25</sup> y con la integración del Reino de España en las entonces Comunidades Europeas, se aprobarían nuevas normas, que modernizaron el ordenamiento en la materia (concretamente, la Ley básica de residuos tóxicos y peligrosos y la modificación de la Ley sobre desechos y residuos sólidos urbanos, ambas de 1986).

La siguiente etapa incluye una renovación de la legislación<sup>26</sup>, que está integrada por la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (BOE del 25), modificada posteriormente, y que aún está en vigor, y un año después se aprobaría la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (BOE del 22), derogada posteriormente, que establece la primera regulación con carácter general de los residuos en nuestro Ordenamiento jurídico, y que tampoco, asimismo por la fecha, menciona la economía circular, aunque establece el régimen de la producción, posesión y gestión de los residuos (incluyendo normas específicas sobre residuos urbanos y peligrosos), los instrumentos económicos en la producción y gestión de residuos, incluyendo los fiscales, los suelos contaminados y finalmente el sistema de inspección y vigilancia y el régimen sancionador<sup>27</sup>.

El régimen general vigente en materia de residuos se establece en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (BOE del 29)<sup>28</sup>, que adapta esta materia a las modificaciones del Derecho europeo y actualiza y mejora el régimen previsto en la anterior Ley de 1998, y que no hace mención a la economía circular aún (una vez más por la fecha, pues la acción de la UE sobre ella no había comenzado), ni casi a los plásticos (al establecer el régimen general de todos los residuos, *ex art. 2*, sin perjuicio de algunas menciones

<sup>25</sup> Por todos, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 9ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2020

<sup>26</sup> En general, ver ALENZA GARCÍA, J. F., *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*, obra citada.

<sup>27</sup> Sobre el Proyecto de Ley de Residuos, ver CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-SECRETARÍA GENERAL, *Residuos*, Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Residuos, nº 139/1997, Madrid.

En relación con la Ley de Residuos y el resto de la normativa de la época, vid. MARTÍN MATEO, R., y ROSA MORENO, J., *Nuevo Ordenamiento de la Basura*, Ed. Trivium, Madrid 1998; POVEDA GÓMEZ, P., *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de Residuos*, Ed. Comares, Granada, 1998, y “La nueva legislación básica sobre residuos”, *Observatorio Medioambiental*, nº 3/2000, pp. 285-310, LOPEZ RAMÓN, F., “Problemas del régimen general de los residuos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 108/2000, pp. 501-532, y FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Regulación, control y gestión de los residuos”, en VARIOS AUTORES, *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública*, Estudios de Derecho Judicial, nº 56/2004, Consejo General del Poder Judicial-Escuela Judicial y Junta de Andalucía, Madrid, 2005, pp. 119-259

<sup>28</sup> La legislación vigente puede verse en la excelente obra del BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Código de Residuos y Sustancias Peligrosas*, Madrid, 2020.

concretas); no obstante, la Ley promueve la implantación de medidas de prevención, la reutilización y el reciclado de los residuos, conforme a lo que establece la Directiva de 2008.

Entre las disposiciones más concretas en relación con los plásticos pueden resaltarse la previsión de medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los mercados del reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero (art. 16-1º), y, en la parte relativa a la producción, posesión y gestión de los residuos, las medidas relativas a la recogida, preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos, así como los objetivos específicos de preparación para esas operaciones; que implican una tendencia hacia las ideas de la economía circular (aunque, sin mencionarla aún). Más específica es la Disp. Ad. 2ª, relativa a la sustitución de bolsas de un solo uso, que prevé que las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para promover los sistemas más sostenibles de prevención, reducción y gestión de los residuos de bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable y sus alternativas, incluidas las acciones correspondientes a la condición de la Administración como consumidor, a través de las compras públicas; remitiéndose a un reglamento el calendario de sustitución de bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable, así como las fórmulas previstas para el cumplimiento del mismo.

Por otra parte, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (BOE del 25)<sup>29</sup>, modificada posteriormente, por la fecha (de nuevo) no menciona aún la economía circular, pero asume algunos pasos de esa filosofía, sin mencionarla, al establecer el régimen y algunas medidas que tratan de reducir los residuos de envases, fomentar su valorización y al final reducir el consumo de recursos. El Reglamento de desarrollo y ejecución se aprobó por Real Decreto 782/1998, de 30 de abril (BOE del 1 de mayo), modificado más adelante.

---

<sup>29</sup> Sobre el Proyecto de Ley, ver CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-SECRETARÍA GENERAL, *Envases y Residuos de Envases*. Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Envases y Residuos de Envases, nº 135/1996, Madrid.

Sobre la Ley de Envases y Residuos de Envases y la legislación de esa época, vid. POVEDA GÓMEZ, P. (Coord.), y otros, *Reflexiones sobre la normativa de envases y residuos de envases*, Ed. IDELCO-Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 1999; POVEDA GÓMEZ, P., *Envases y Residuos de Envases. Nueva legislación*, Ed. Exlibris, Madrid, 1997-1998, y “[Ley de Envases y Residuos de Envases. Aspectos esenciales de su contenido](#)”, *Revista Distribución y Consumo*, nº 39, Abril-Mayo 1998, y SERRANO LOZANO, R., *El régimen jurídico de los residuos de envases*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007. También, ver CONSEJO DE CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA-GENERALIDAD VALENCIANA, [Guía de Envases y Residuos de Envases](#), Valencia, 2006.

## 3.2. Nuevas normas y proyectos sobre economía circular y residuos, envases y plásticos

### 3.2.1. El Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico

De acuerdo con las Leyes anteriores y con la obligación de cumplir con la Directiva europea sobre las bolsas de plásticos de 2015, se aprobó el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores (BOE del 19)<sup>30</sup>.

El Real Decreto se dicta, además, en el marco del el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015 (que contemplaba varias medidas para lograr la progresiva sustitución de las bolsas de un solo uso, entre las que destacaba la disminución del 50% de bolsas de un solo uso para 2010, así como el establecimiento de un calendario de sustitución de plásticos no biodegradables o el fomento de acuerdos con los sectores de la distribución para reducir la generación de residuos de bolsas de un solo uso y promover el uso de bolsas reutilizables en comercios y grandes superficies y sustitución de las bolsas de plástico de un solo uso no biodegradables por bolsas de material biodegradable), del Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2013 (que incluye el área prioritaria de los envases en la que se mencionan algunas medidas específicas relativas a la reducción del consumo de bolsas de plástico), y asimismo del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del 6 de noviembre de 2015 (que, en su capítulo de envases y residuos de envases, incluye también información y objetivos sobre las bolsas de plástico).

El Real Decreto tiene por objeto adoptar medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico, con la finalidad de prevenir y reducir los impactos adversos que los residuos generados por dichas bolsas de plástico producen en el medio ambiente, con especial atención al daño ocasionado a los ecosistemas acuáticos, y en determinadas actividades económicas, como la pesca o el turismo, y asimismo evitar la pérdida de recursos materiales y económicos que supone el abandono de las bolsas de plástico y su dispersión en el medio ambiente (art. 1).

---

<sup>30</sup> LOZANO CUTANDA, B., y POVEDA GÓMEZ, P., “[Real Decreto 293/2018 sobre reducción del consumo de bolsas de plástico](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 80, 20 de junio de 2018, 8 págs.

Para ello, en el ámbito de aplicación del Real Decreto quedan incluidas todas las bolsas de plástico puestas en el mercado en el territorio español, así como los residuos generados por dichas bolsas (art. 2).

Las medidas previstas para reducir el consumo de bolsas de plástico son las siguientes (art. 4):

- A partir del 1 de julio de 2018, se prohíbe la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos (a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras y de las que tengan un espesor igual o superior a 50 micras con un porcentaje igual o mayor al 70% de plástico reciclado; en este caso los comerciantes deberán disponer de documentación proporcionada por el fabricante que acredite dicho porcentaje), y los comerciantes cobrarán una cantidad por cada bolsa de plástico que proporcionen al consumidor (para determinar el precio de las bolsas de plástico, los comerciantes podrán tomar como referencia los precios orientativos establecidos en el Anexo I, que oscilan entre 5 y 15 céntimos de euro según su peso y el plástico reciclado que tengan, y además informarán a los consumidores de los precios establecidos, exponiéndolos al público en un lugar visible e incluyendo una referencia al cumplimiento de las obligaciones anteriores);
- A partir del 1 de enero de 2020, se prohíbe la entrega a los consumidores, en los puntos de venta de bienes o productos, de bolsas de plástico fragmentables, y se prevé que las bolsas de plástico de espesor igual o superior a 50 micras contendrán un porcentaje mínimo del 50 % de plástico reciclado;
- A partir del 1 de enero de 2021, se prohíbe la entrega de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras al consumidor en los puntos de venta de bienes o productos, excepto si son de plástico compostable, y se prevé que los comerciantes puedan optar por otros formatos de envase para sustituir a las bolsas de plástico, y
- Estas medidas afectarán tanto a las bolsas de plástico que se entreguen en los puntos de venta de bienes o productos como a las que puedan suministrarse en la venta *online*, así como a las entregadas a domicilio (excluyéndose los sobres de plástico empleados para las ventas a distancia, si bien éstos deberán ser considerados envases si se consideran como tales de acuerdo con la Ley aplicable).

Por otra parte, el Real Decreto establece la obligación de que las bolsas de plástico compostables que se pongan en el mercado del territorio nacional deberán ir marcadas conforme a la normativa europea, y en el plazo previsto en la Directiva de 2018; prevé que las autoridades competentes realizarán

campañas de información al público sobre las medidas anteriores así como campañas de sensibilización sobre las consecuencias negativas para el medio ambiente del consumo excesivo de todo tipo de bolsas de plástico y de los efectos de su abandono, y promoverán la aplicación del principio de jerarquía de residuos (arts. 5 y 6), y se crea el Registro de Productores de Productos, adscrito al Ministerio de Transición Ecológica, que recopilará la información sobre la puesta en el mercado de productos para cumplir con las obligaciones de información en materia de gestión de residuos, y el mismo deberá contener, al menos, la sección de fabricantes de bolsas de plástico (arts. 7 a 9). Finalmente, el régimen sancionador aplicable se remite a la Ley de Residuos y Suelos Contaminados de 2011 (art. 10).

En relación con este Real Decreto, debe tenerse en cuenta la STC 100/2020, de 22 de julio, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra algunos preceptos de la Ley navarra sobre residuos y su fiscalidad de 2018, que desestima el recurso, al entender que las medidas más protectoras de la Comunidad navarra en relación con los plásticos no exceden de la normativa básica, plasmada en el Real Decreto citado.

### 3.2.2. La Estrategia Española de Economía Circular “España Circular 2030”

Aunque pueda encontrarse en el anterior Real Decreto, y en los Planes y Programas que le sirven de marco, algunas ideas y medidas que pueden integrarse en la filosofía de la economía circular, no será hasta el 2 de junio de 2020<sup>31</sup> cuando el Consejo de Ministros apruebe la Estrategia Española de Economía Circular “España Circular 2030”<sup>32</sup>, que asume el nuevo modelo de producción y consumo de la economía circular en el marco de la política europea en esta materia.

La nueva Estrategia se inicia considerando que el actual modelo de crecimiento se apoya en la producción de bienes y servicios bajo las pautas de “*usar-consumir-tirar*”, el denominado “*modelo lineal*” que conlleva un uso intensivo de recursos naturales, crea una elevada presión sobre el medio ambiente, incidiendo en el cambio climático y en la pérdida de biodiversidad, y comporta impactos sobre recursos y ecosistemas, aumento en los volúmenes de residuos, gases de efecto invernadero o contaminación de suelos y aguas.

<sup>31</sup> La pequeña referencia del Consejo de Ministros a la aprobación de la estrategia puede verse en el [enlace](#).

<sup>32</sup> MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, [España Circular 2030. Estrategia Española de Economía Circular](#), Madrid, 2020..

Advertida la insostenibilidad del actual modelo lineal de crecimiento económico, parece necesario avanzar en la implementación de un modelo de desarrollo y crecimiento que permita optimizar la utilización de los recursos, materias, productos y servicios disponibles manteniendo su valor en el conjunto de la economía durante el mayor tiempo posible y en el que se reduzca al mínimo la generación de residuos; es decir, avanzar en la filosofía de la economía circular, así definida, que genera una mayor seguridad en la cadena de suministro, presenta para las empresas numerosas oportunidades, como el surgimiento de nuevas líneas de negocio y servicios, así como una reducción del consumo de materias primas, un reaprovechamiento de los residuos producidos y menores costes de gestión de los mismos. Además, esta política circular, según el nuevo Plan europeo de 2020 puede generar hasta 2030 un incremento adicional del PIB europeo de un 0,5 % e incorporar 700.000 nuevos puestos de trabajo al mercado europeo (aunque debe tenerse en cuenta, en los próximos años, el negativo impacto para la actividad económica, además del impacto sanitario, de la crisis del coronavirus).

En esta situación, la Estrategia entronca con las principales iniciativas internacionales en este ámbito y con las líneas de acción impulsadas por la Unión Europea, como el Pacto Verde Europeo y los dos Planes de la Comisión Europea, mencionados, y, a nivel interno, con el artículo 45 de la Constitución Española de 1978, que reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado y prescribe el deber de conservarlo, lo cual supone una economía compatible con la utilización racional de todos los recursos naturales, que proteja y mejore la calidad de la vida de la ciudadanía y la preservación del entorno.

Entre las orientaciones estratégicas previstas, junto a otras más generales, pueden destacarse las relativas a implantar un enfoque de ciclo de vida para los productos (incorporando criterios de ecodiseño), aplicación del principio de jerarquía de los residuos, reducción de los residuos alimentarios, eficiencia en la producción, consumo sostenible y fomentar el empleo para la economía circular.

A continuación, la Estrategia establece los siguientes objetivos indicativos para el año 2030: reducir en un 30 % el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, sobre el año 2010; reducir la generación de residuos un 15 % respecto de lo generado en 2010; reducir la generación residuos de alimentos en toda la cadena alimentaria: 50 % de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20 % en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020; incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10 % de los residuos municipales generados; reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, y mejorar un 10 % la eficiencia en el uso del agua.

Los ejes de actuación sobre los que se focalizarán las políticas e instrumentos de la Estrategia de Economía Circular y sus correspondientes planes de actuación son los siguientes: producción (desde la concepción de los productos, su diseño, hasta su fabricación, se puede facilitar que sean más fácilmente reparables, con mayor vida útil, actualizables, y que, cuando éstos lleguen al final de su vida útil, generen menos residuos o, en su caso, sean fácilmente reciclables y, por supuesto, no contengan sustancias nocivas); consumo (invertir la tendencia actual de consumo exacerbado de productos a un modelo de consumo más responsable, que incluya el acceso a servicios, es condición indispensable para avanzar en la prevención y reducción de la generación de los residuos, y, en su caso, para fomentar un reciclado de calidad); gestión de residuos (en un contexto mundial en el que las materias primas son cada vez más escasas y caras, reciclar tan solo el 37,1 % de los residuos generados supone estar desaprovechando los recursos disponibles; debe darse un paso adelante en materia de recuperación y reciclado); materias primas secundarias (el uso de materias primas secundarias permitirá hacer un uso más sostenible de los recursos naturales, así como crear confianza en los consumidores hacia formas de consumo responsables); reutilización y depuración del agua (se incorpora como un eje singularizado debido a la importancia que tiene el agua en la península ibérica, siendo un elemento esencial, se ha decidido darle un tratamiento específico, más allá de la obtención de materias primas secundarias, por su especial incidencia en la economía española y por la posición de liderazgo de nuestro país en reutilización de agua); sensibilización y participación; investigación, innovación y competitividad; empleo y formación.

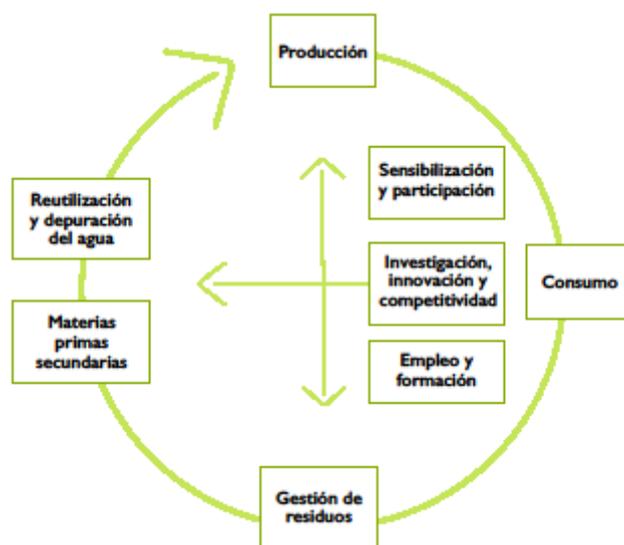


Imagen 4: Ejes de la Estrategia Española de Economía Circular de 2020

Los sectores prioritarios previstos en la Estrategia son el sector de la construcción, el sector agroalimentario, pesquero y forestal, el sector industrial, el sector de bienes de consumo, el sector del turismo y el sector del textil y confección.

Dado el carácter transversal y complejo de la economía circular, la Estrategia afirma que para la consecución de los fines y objetivos señalados sería necesario incidir en la práctica totalidad de las políticas públicas que actualmente desarrollan los Gobiernos, tanto a nivel nacional como regional y local, pero, ante esa improbabilidad, se dirige hacia las que más inciden en la misma, que concretamente son: la política económica (previando el uso de instrumentos económicos, como créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones, etc., utilizar la contratación pública ecológica o integrar criterios ambientales en los Presupuestos Generales del Estado); la política fiscal (pues sus instrumentos constituyen medios eficientes y eficaces para alcanzar unos objetivos ambientales cada vez más exigentes); empleo y formación (ya que la economía circular ofrece oportunidades en actividad y empleo a los trabajadores del mañana); investigación e innovación (destacando la importancia de la financiación pública, la colaboración público-privada y la inversión privada en proyectos vinculados a la economía circular, con instrumentos para fomentarla); consumo (sobre la base de que la economía circular no será efectiva si el consumidor no la asume, y para ello debe conocer los efectos ambientales y de salud pública de los nuevos productos y servicios vinculados a la economía circular, proponiendo potenciar la información al consumidor); política industrial (subrayando la importancia del ecodiseño, de acentuar la recuperación de materiales en todos los procesos productivos, de favorecer el acceso al mercado de los productos de la economía circular y de mejorar los procesos productivos en sentido medioambiental); agroalimentación y desarrollo de áreas rurales (proponiendo el uso sostenible de los recursos y la prevención de la generación de residuos), y finalmente la política del agua (resaltando la importancia de la depuración del agua y de la innovación y la transferencia tecnológica, y potenciar el consumo de agua potable “*de grifo*”, frente al agua embotellada, pues, se dice, el uso de agua para consumo urbano ofrece hoy un alto grado de seguridad para la salud humana en la práctica totalidad del territorio español, permitiendo de este modo la reducción del empleo de botellas de plástico, en el marco de la propuesta de revisión de la Directiva de agua potable de 2018).

La Estrategia finaliza con varias propuestas organizativas y de mecanismos e indicadores de seguimiento y de evaluación de la misma y sus medidas.

Además de la Estrategia nacional, algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes regionales en la materia (como la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha, DOC-LM del 12 de diciembre, o la Ley navarra 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, BON del 22), han adoptado algunas estrategias regionales relacionadas más o menos estrechamente con la economía circular (p. ej., la Estrategia Andaluza de BioEconomía Circular 2030, las estrategias catalanas sobre impulso a la economía verde y al ecodiseño, o la estrategia extremeña de economía verde y circular) o directamente han aprobado, o están elaborando, estrategias sobre economía circular (como Aragón, Canarias, Galicia, Madrid, Murcia, las Comunidades navarra y vasca o la nueva Estrategia de Economía Circular de Castilla y León 2020-2030, adoptada el 11 de junio de 2020, que incluye medidas muy interesantes sobre investigación y ecoinnovación, hacia el residuo cero-residuos como recurso, nuevos modelos de consumo y relación económica o formación, sensibilización y participación).

### 3.2.3. El Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados

Con el fin de impulsar la economía circular en España, el Consejo de Ministros de 2 de junio de 2020 adoptó y comenzó la tramitación del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados<sup>33</sup>, abriendo el proceso de consulta y participación<sup>34</sup>, que revisa la Ley de 2011 en la materia para cumplir con los nuevos objetivos establecidos en las Directivas del “*paquete de economía circular*” de 2018 (principalmente, la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos), así como los derivados de la Directiva de plásticos de un solo uso de 2019 (Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente), que, a su vez, deriva del Plan de acción y de la Estrategia europea para el plástico en una economía circular, ya mencionada<sup>35</sup>.

El texto del Anteproyecto consta de nueve Títulos relativos a las disposiciones y principios generales, a los instrumentos de la política de residuos, a la prevención de residuos, a la producción, posesión y gestión de los residuos, a la responsabilidad ampliada del productor del producto, a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, a los suelos contaminados, a la información, al nuevo impuesto especial sobre los

<sup>33</sup> Ver el [enlace](#).

<sup>34</sup> Ver el [enlace](#).

<sup>35</sup> MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (Secretaría de Estado de Medio Ambiente-Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental), [Memoria del Análisis del Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados](#), Madrid, 2 de junio de 2020 [].

envases de plástico no reutilizables y a la responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador; así como diversas disposiciones adicionales, transitorias y finales, y procede a derogar, entre otras normas, la Ley de Residuos y Suelos Contaminados de 2011 y la parte del régimen sancionador de la Ley de Envases de 1994, permaneciendo vigentes con rango reglamentario el resto de los preceptos de esta última.

Aunque todo el Anteproyecto tiene relación con la economía circular y el régimen de los plásticos, al ser un texto general sobre residuos, únicamente nos referiremos a aquellos más relacionados con ambas cuestiones.

El nuevo texto tiene por objeto la prevención o la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión, la reducción del impacto global del uso de los recursos y la mejora de la eficiencia de dicho uso con el objeto de, en última instancia, proteger el medio ambiente y la salud humana y efectuar la transición a una economía circular y baja en carbono con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles; asimismo, tiene por objeto prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en la salud humana y en el medio ambiente, con especial atención al medio acuático (art. 1).

En relación con el ámbito de aplicación, el Anteproyecto se aplica a todo tipo de residuos (si bien, se prevén algunas excepciones, como las emisiones a la atmósfera, los residuos radiactivos, los explosivos desclasificados, etc.), a los productos de plástico de un solo uso enumerados en el Anexo IV [vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones; recipientes para alimentos, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados para contener alimentos, con ciertos requisitos; bastoncillos de algodón; cubiertos (tenedores, cuchillos, cucharas, palillos), platos, pajitas, etc.] y a cualquier producto fabricado con plástico oxodegradable, y a las artes de pesca que contienen plásticos; precisándose que cuando las medidas que se establezcan para estos productos de plástico puedan entrar en conflicto con las restantes previsiones que se establezcan en este texto o en la normativa de envases, prevalecerán las medidas establecidas en este texto para esos productos de plástico (art. 3).

Además, y con una relación muy estrecha con la economía circular, una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerada como subproducto y no como residuo, cuando, entre otras condiciones, se tenga la seguridad de que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente. Y se prevé que reglamentariamente se establecerán las condiciones para que un residuo deje de ser considerado como tal (p. ej., que las sustancias u objetos resultantes deban ser usados para finalidades específicas) (arts. 4 y 5).

De acuerdo con la filosofía ambiental actual, se prevé que las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular no generarán riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora, no causarán incomodidades por el ruido o los olores y no atentarán adversamente a paisajes ni a lugares de especial interés legalmente protegidos; medidas que deberán ser coherentes con las estrategias de lucha contra el cambio climático (art. 7).

El art. 8 confirma la jerarquía de los residuos, previendo que las autoridades competentes, en el desarrollo de las políticas y de la legislación en materia de prevención y gestión de residuos, aplicarán para conseguir el mejor resultado ambiental global, el orden de prioridad de la prevención; preparación para la reutilización; reciclado; otro tipo de valorización, incluida la valorización energética, y eliminación; aunque, para conseguir el mejor resultado medioambiental global, se permite apartarse de dicha jerarquía en la gestión de determinados flujos de residuos, en supuestos concretos y mediante la justificación adecuada. Además, se reafirman los principios de autosuficiencia y proximidad en la gestión de los residuos (art.9).

Los instrumentos de la política de residuos previstos en el Anteproyecto de Ley (arts. 14 a 16) son los programas de prevención (que pueden aprobarse por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y adoptarse de forma independiente o integrarse en los planes y programas sobre gestión de residuos u otros planes ambientales, debiendo incluirse en los mismos las medidas establecidas en el art. 18, entre las que pueden destacarse: promover y apoyar los modelos de producción y de consumo sostenibles; fomentar el diseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, duraderos, también en términos de vida útil y ausencia de obsolescencia programada, reparables, reutilizables y actualizables; reducir la generación de residuos, particularmente de los residuos que no son aptos para su preparación para reutilización o para su reciclado; identificar los productos que constituyen las principales fuentes de basura dispersa, especialmente en el entorno natural y marino, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir y reducir la basura dispersa procedente de esos productos, y frenar la generación de basura dispersa en el medio marino), planes y programas de gestión de residuos (a aprobar por las tres Administraciones territoriales, y que, al nivel competencial correspondiente, establecerán las orientaciones de la política de residuos, así como los objetivos de recogida separada, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación) y las medidas e instrumentos económicos (incluyendo, en primer término medidas económicas, financieras y fiscales para fomentar la prevención de la generación de residuos, implantar la recogida separada, mejorar la gestión de los residuos, impulsar y fortalecer los

mercados del reciclado, así como para que el sector de los residuos contribuya a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como cánones aplicables al depósito de residuos en vertedero y a la incineración, y se prevé que las Administraciones Públicas promoverán, en el marco de contratación de las compras públicas, el uso de productos reutilizables y reparables y de materiales fácilmente reciclables, así como de productos fabricados con materiales procedentes de residuos, cuya calidad cumpla con las especificaciones técnicas requeridas)<sup>36</sup>.

Materialmente, el propio texto legal (art. 17) impone objetivos obligatorios de reducción del peso de los residuos producidos (incluyendo pues a todos, incluidos envases y plásticos), de acuerdo con este calendario: en 2020 un 10%, en 2025 un 13% y en 2030 un 15%, respecto a los generados en 2010.

Por otra parte, de acuerdo con la Propuesta de Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, de 1 de febrero de 2018 [COM (2017) 753 final, Bruselas, 1.2.2018], con el objetivo de reducir el consumo de envases, se establece que las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para reducir el consumo de agua embotellada en sus dependencias, entre otras, mediante el fomento de fuentes de agua potable en condiciones que garanticen la higiene y la seguridad alimentaria, suministrando agua en envases reutilizables, sin perjuicio de que en los centros sanitarios y educativos se permita la comercialización en envases de un solo uso.

Y, con ese mismo objeto, asimismo se establece que en los establecimientos del sector de la hostelería y restauración se tendrá que ofrecer siempre a los consumidores, clientes o usuarios de sus servicios, la posibilidad de consumo de agua no envasada de manera gratuita y complementaria a la oferta del mismo establecimiento siempre que el Ayuntamiento o la empresa suministradora del agua garantice que es apta para el consumo humano y que por lo tanto presenta las condiciones sanitarias exigibles.

Por otra parte, en la regulación de la producción, posesión y gestión de los residuos, se prevé (arts. 24 y 25) que, con el objeto de facilitar o mejorar las operaciones de preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos, con carácter general, con carácter general, los residuos se recogerán por separado y no se mezclarán con otros residuos u otros materiales con

---

<sup>36</sup> Sobre la inclusión de criterios y cláusulas medioambientales en la contratación pública, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La contratación del sector público y la protección del medio ambiente. Objetivos y medios”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y CASARES MARCOS, A. (Coords.), y otros, *La contratación pública estratégica en la contratación del Sector Público*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 157-212.

propiedades diferentes, y concretamente se establece que las Entidades Locales deberán establecer la recogida separada de, al menos, el papel, los metales, el plástico y el vidrio, entre otros.

Desde el punto de vista de los costes de la gestión de los residuos, de acuerdo con el principio de “*quien contamina paga*”, se prevé, con carácter general, que los costes relativos a la gestión de los residuos, incluidos los costes correspondientes a la infraestructura necesaria y a su funcionamiento, así como los costes relativos a los impactos medioambientales y en particular los de las emisiones de gases de efecto invernadero, tendrán que correr a cargo del productor inicial de residuos, del poseedor actual o del anterior poseedor de residuos (art. 11). Pero, además, de acuerdo con las normas europeas, se establece un régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto (art. 37), con la finalidad de promover la prevención y de mejorar la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos, por el cual los productores de productos podrán ser obligados a diseñar productos y componentes de productos de manera que a lo largo de todo su ciclo de vida se reduzca su impacto ambiental y la generación de residuos, tanto en su fabricación como en su uso posterior; desarrollar, producir, etiquetar y comercializar productos y componentes de productos aptos para usos múltiples, que contengan materiales reciclados, que sean técnicamente duraderos y fácilmente reparables y que, tras haberse convertido en residuos, sean aptos para ser preparados para reutilización y para ser reciclados; aceptar la devolución de productos reutilizables, la entrega de los residuos generados tras el uso del producto; asumir la subsiguiente gestión de los residuos y la responsabilidad financiera de estas actividades, y, entre otras, utilizar materiales procedentes de residuos en la fabricación de productos.

En relación con los plásticos, el Anteproyecto de Ley dedica el Título V (arts. 40 a 47) a establecer las disposiciones y medidas sobre reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. Las medidas previstas son:

- Reducción de la comercialización para los productos de plástico de un solo uso incluidos en la parte A del Anexo IV (vasos para bebidas, con tapas y tapones; recipientes para alimentos, como cajas, con determinados requisitos): en 2026, se ha de conseguir una reducción del 50%, y en 2030 una reducción del 70%, con respecto a 2022, siendo posible revisar el calendario; para cumplir con los objetivos anteriores, todos los agentes implicados en la comercialización, fomentarán el uso de alternativas reutilizables o de otro material no plástico, y, en cualquier caso, a partir del 1 de enero de 2023, se prohíbe la distribución gratuita, debiéndose cobrar un precio por

- cada uno de los productos de plástico que se entregue al consumidor, diferenciándolo en el ticket de venta;
- En relación con las bandejas de plástico que sean envases y no estén afectadas por el Anexo IV, con productos monodosis de plástico, anillas de plástico y palitos de plástico de caramelos, helados y otros productos, todos ellos fabricados con plástico no compostable, se prevé que los agentes implicados en su comercialización avanzarán en una reducción de su consumo mediante la sustitución de estos productos de plástico por otros materiales tales como plástico compostable, madera, papel o cartón, entre otros;
  - A partir del 3 de julio de 2021, queda prohibida la introducción en el mercado de productos de plástico mencionados en el apartado B del Anexo IV (bastoncillos de algodón, cubiertos, platos, pajitas, palitos, etc.); cualquier producto de plástico fabricado con plástico oxodegradable y productos cosméticos y detergentes y limpiadores (definidos conforme a su normativa específica) que contengan microesferas de plástico añadidas intencionadamente;
  - En relación con los requisitos de diseño para recipientes de plástico para bebidas, se establecen estas disposiciones:
    - Desde el 3 de julio de 2024, solo se podrán introducir en el mercado los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte C del Anexo IV (recipientes para bebidas de hasta 3 litros con tapas y tapones) cuyas tapas y tapones permanezcan unidos al recipiente durante la fase de utilización prevista de dicho producto (a estos efectos, las tapas y tapones de metal con sellos de plástico no se considerarán de plástico, si se fabrican conforme a normas armonizadas europeas);
    - A partir de 2025, solo podrán introducirse en el mercado las botellas de tereftalato de polietileno (“botellas PET”) mencionadas en el apartado E del Anexo IV (botellas de hasta 3 litros), que contengan al menos un 25 % de plástico reciclado, y
    - Desde 2030, solo podrán introducirse en el mercado las botellas mencionadas en el apartado E del Anexo IV, citadas, que contengan al menos un 30 % de plástico reciclado.
  - A partir del 3 de julio de 2021, los productos de plástico de un solo uso mencionados en el apartado D del Anexo IV que se introduzcan en el mercado deberán ir marcados de forma bien visible, claramente legible e indeleble (el marcado deberá informar a los consumidores sobre las opciones adecuadas de gestión de los residuos del producto o los medios de eliminación de los residuos que deben evitarse para ese producto, en consonancia con la jerarquía de residuos; y sobre la presencia de plásticos en el producto y el consiguiente impacto medioambiental negativo del abandono de basura dispersa o de los

- medios inadecuados de eliminación de residuos del producto en el medio ambiente);
- Se establecen objetivos de recogida separada de los productos de plástico mencionados en el apartado E del Anexo IV (las botellas citadas), con objeto de destinarlas a su reciclado: a más tardar en 2025 el 77%, y en 2029 el 90 % en peso respecto al introducido en el mercado;
  - Se prevé, asimismo, un régimen específico de responsabilidad ampliada de los productores de plásticos de un solo uso, a establecerse en 2025, por el cual se obliga a estos productores a asumir el coste de determinadas medidas y acciones (como campañas de concienciación, operaciones de limpieza de los vertidos de basura generada, la recogida de tales residuos, etc.), y finalmente
  - Se prevén medidas de concienciación para reducir el abandono de basura dispersa de los productos de plásticos mencionados en las partes D-1 y F del Anexo IV, y de información.

Quizás la medida más polémica y complicada, dada la situación sanitaria y económica actual, del Anteproyecto de Ley es la implantación de nuevo impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables (Título VIII, arts. 58 a 75)<sup>37</sup>.

Este impuesto especial recae sobre la fabricación, importación o adquisición intracomunitaria de envases de plástico no reutilizables; considerándose envases a efectos del mismo los productos que tengan este concepto legal en la Legislación correspondiente, y además los productos de plástico no reutilizables que sirvan para contener líquidos o sólidos, o para envolver bienes o productos alimenticios, así como envases que contengan plástico junto a otros materiales. Los contribuyentes serán las personas o entidades que realicen la fabricación, la importación o la adquisición intracomunitaria. El tipo impositivo es de 0'45 €/Kg (de esos envases); que se considera muy elevado dado el escaso precio de los envoltorios señalados.

Por otra parte, se prevé (Disp. Ad. 2ª) que las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para promover los sistemas más sostenibles de prevención, reducción y gestión de los residuos de bolsas de plástico y sus alternativas, incluidas las acciones correspondientes a la condición de la Administración como consumidor, a través de las compras públicas, de conformidad con lo establecido en el propio texto y en el Real Decreto 293/2018 de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico, citado.

<sup>37</sup> CASAS RONDONÍ, E., [“El futuro impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. Principales características y algunas dudas acerca de su compatibilidad con el Derecho de la UE”](#), *Diario La Ley*, nº 9653, 15 de junio de 2020, 5 págs. [].

### **3.2.4. La consulta previa sobre el futuro Proyecto de Real Decreto de Envases y Residuos de Envases**

Esta consulta se inició el 30 de marzo de 2020, y posteriormente (debido al estado de alarma, que suspendió los plazos administrativos) se inició de nuevo el 1 de junio de 2020, finalizando el plazo el día 15 de junio<sup>38</sup>. El texto que se somete a consulta señala que el futuro Real Decreto cumplirá dos de las Directivas de 2018 (las relativas a envases y residuos de envases y sobre residuos, en parte), así como la aprobada en 2019, sobre reducción de los plásticos.

Los objetivos de la futura norma son: impulsar la prevención en la producción de residuos de envases como prioridad, así como su reutilización, como vía más eficiente para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos y reducir los efectos de los residuos en el medio ambiente; alcanzar los nuevos objetivos de reciclado para 2025 y 2030; modificar el régimen de responsabilidad ampliada del productor, de acuerdo a las nuevas orientaciones europeas, de forma que los productores afectados asuman el coste real y total de la gestión de los residuos de envases, teniendo en cuenta que la financiación que aporten los productores debe hacerse con criterios de economía circular, y aplicar esta responsabilidad ampliada a los envases comerciales e industriales, y aumentar la transparencia en relación con la información de los envases y residuos de envases, y el adecuado seguimiento y control.

En relación con la futura norma, la consulta propone dos alternativas: elaborar una nueva norma completa o revisar la normativa actual para realizar la transposición de las Directivas europeas.

### **3.2.5. El Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero**

Con la finalidad de recoger la experiencia jurídica y técnica acumulada sobre la gestión de los residuos mediante depósito en vertederos, desarrollar y aplicar la Ley de residuos y Suelos Contaminados y de transponer la Directiva sobre vertido de residuos de 2018, se ha aprobado el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (BOE del 8), cuya finalidad última consiste (art. 1) en avanzar hacia una economía circular, sin perjuicio de que tiene otros objetivos más específicos (establecer un marco jurídico y técnico adecuado para las actividades de eliminación de residuos mediante depósito en vertederos; garantizar una reducción progresiva de los residuos depositados en vertedero, especialmente

---

<sup>38</sup> [Enlace](#).

de aquellos que son aptos para su preparación para la reutilización, reciclado y valorización, y establecer medidas y procedimientos para prevenir, reducir e impedir, tanto como sea posible, los efectos negativos en el medio ambiente relacionados con el vertido de residuos).

Como novedad destacable, el art. 4 establece varios instrumentos para la promoción al cambio a una economía más circular, al prever que las Administraciones Públicas competentes harán uso de los instrumentos económicos o de otras medidas, reguladas en la legislación aplicable, para incentivar, entre otros, la aplicación del principio de jerarquía de residuos, en particular las tasas y restricciones aplicables a las operaciones de depósito en vertederos que incentiven la prevención y el reciclado de residuos, manteniendo el depósito en vertederos como la opción de gestión de residuos menos deseable, y le da carácter finalista a la normativa fiscal autonómica en la materia, al establecerse que las cantidades recaudadas, por los instrumentos fiscales correspondientes, se destinen a la prevención en la generación de residuos, la implantación de la recogida separada de residuos, la mejora en la gestión de los residuos, incluyendo la gestión de suelos contaminados y su descontaminación y la restauración de espacios degradados afectados por vertidos ilegales, así como la mitigación de gases de efecto invernadero.

Finalmente, y sin perjuicio de que, en última instancia, todo el Real Decreto tiene relación con la economía circular, puede subrayarse que su art. 8 fija objetivos específicos de reducción del vertido; concretamente se prevé que el 1 de enero de 2035 la cantidad en peso de residuos municipales vertidos se reducirá al 10% o menos del total de residuos generados de este tipo, estableciendo como objetivos intermedios de reducción en peso de residuos municipales vertidos el 20% o menos el 1 de enero de 2030 y el 40% o menos el 1 de enero de 2025; además, se prescribe que la cantidad total (en peso) de residuos municipales biodegradables destinados a vertedero no superará el 35% del total de los generados en 1995.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J. F. *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Boletín Oficial del Estado, 1997.

- La economía circular en el Derecho Ambiental. *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho Ambiental*, n. 35, 2019 [[https://huespedes.cica.es/gimadus/35/35\\_03-economia\\_circular.html](https://huespedes.cica.es/gimadus/35/35_03-economia_circular.html)].

ÁLVAREZ NAVARRO. Directiva de Envases. *La Gaceta de los Negocios-Documentos*, MA/243/2004, de 22 de septiembre de 2004.

BAKER, I. *Fifty Materials That Make the World*, Cham (Suiza): Springer, 2018.

BIO INTELLIGENCE SERVICE-AEA TECHNOLOGY-INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY- EUROPEAN COMMISSION (DG ENVIRONMENT). *Plastic waste in the Environment* (Specific contract 07.0307/2009/545281/ETU/G2), Revised Final Report, april 2011.

CAMBRIDGE ECONOMETRICS-TRINOMICS-ICF-EUROPEAN COMMISSION. *Impacts of circular economy policies on the labour market. Final report*. Brussels, mayo 2018.

CASAS RONDONÍ, E. El futuro impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables. Principales características y algunas dudas acerca de su compatibilidad con el Derecho de la UE. *Diario La Ley*, n. 9653, 15 de junio de 2020, 5 pp.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-SECRETARÍA GENERAL. *Envases y Residuos de Envases*. Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Envases y Residuos de Envases, n° 135/1996, Madrid.

- *Residuos*. Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Residuos, n° 139/1997.

CONSEJO DE CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA- GENERALIDAD VALENCIANA. *Guía de Envases y Residuos de Envases*. Valencia, 2006.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. *Towards the circular economy. Economic and business rationale for an accelerated transition*, Vol. 1. Cowes (Isle of Wight, United Kingdom), 2013.

-The new Plastics Economy. Oxo-degradable plastic packaging is not a solution to plastic pollution, and does not fit in a circular economy, 2017.

- ; MCKINSEY CENTRE FOR BUSINESS AND ENVIRONMENT-STIFTUNGSFONDS FÜR UMWELTÖKONOMIE UND NACHHALTIGKEIT (SUN). *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*, 2015.

EPA NETWORK. *Recommendations towards the EU Plastics Strategy* (Discussion paper from the Interest Group Plastics of the European Network of the Heads of Environment Protection Agencies-EPA Network), April 2017.

EUROPE INNOVA-GREENOVATE EUROPE. *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies*, Brussels (Belgium), 2012.

EUROPEAN COMMISSION-DG ENVIRONMENT. In-depth Reports: Plastic Waste: Ecological and Human Health Impacts. *Science for Environment Policy*, november 2011.

EUROPEAN COMMISSION-AMEC ENVIRONMENT & INFRASTRUCTURE-BIO INTELLIGENCE SERVICE. *The opportunities to business of improving resource efficiency. Final Report* (Contract Ref. 070307/2011/610181/ETU/F.1), Brussels (Belgium)-Northwich (Cheshire, United Kingdom), February 2013.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. La Responsabilidad Social Corporativa en materia ambiental. Estado de la cuestión. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n. 2824, 2004, pp. 27-43 [<http://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/3682>].

- La política ambiental de la Unión Europea en materia de residuos. *Noticias de la Unión Europea*, n. 276, 2008, pp. 21-41.

- Las competencias de las Diputaciones provinciales en la historia, como punto de partida. En: GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á. (Coord.); et al. *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial-CEMCI, 2015, pp. 95-116.

- El ambicioso Pacto Verde Europeo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, 12 de mayo de 2020, 31 pp. [<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-el-ambicioso-pacto-verde-europeo/>]

- Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G.; JORDANO FRAGA, J.; LOZANO CUTANDA, B.; NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 40-85. [[https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020\\_OPAM.pdf#page=43](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf#page=43)]

- La contratación del sector público y la protección del medio ambiente. Objetivos y medios. En: QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.). *La contratación pública estratégica en la contratación del Sector Público*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 157-212.

- *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 9ª ed. Salamanca: Ratio Legis, 2020.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. Regulación, control y gestión de los residuos. En: VV. AA. *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública*. Madrid: Estudios de Derecho Judicial, n. 56/2004, Consejo General del Poder Judicial-Escuela Judicial y Junta de Andalucía, 2005, pp. 119-259.

FOROÉTICA. *La realidad de los plásticos. Mitos y verdades*. Madrid, mayo de 2020.

- *La ambición empresarial para avanzar hacia la nueva economía de plástico*. Madrid, julio de 2020.

GARCÍA GARCÍA, S. La Unión Europea hace público un paquete de Directivas que modifican el panorama, hasta ahora vigente, en materia de residuos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 11 de julio de 2018, 4 págs. [<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-union-europea-residuos-vertidos-envases/>]

GRISON, G. M. Poubelle et les mauvaises langues. *Le Figaro*, 16 janvier 1884, p. 2 [<https://fr.calameo.com/read/0000259010a2b56ea43fc>].

HANN, S., ET AL.-EUNOMIA-EUROPEAN COMMISSION, *The Impact of the Use of Oxo-degradable Plastic on the Environment. Final report* (Contract n° ENV.A.2/FRA/2015/0008), Bristol (United Kingdom), 2016.

KETTERING, Ch. *Biographical memoir of Leo Hendrik Baekeland (1863-1944), presented to the Academy at the autumn meeting 1946*, National Academy of Sciences of United States of America, Volume XXIV Eighth Memoir, 1946.

LOPEZ RAMÓN, F. Problemas del régimen general de los residuos. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 108, 2000, pp. 501-532.

LOZANO CUTANDA, B.; POVEDA GÓMEZ, P. Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción de determinados productos de plástico en el medio ambiente. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 93, 3 de septiembre de 2019, 14 pp. [[https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019\\_09\\_Recopilatorio\\_93\\_AJA\\_Septiembre.pdf#page=41](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_09_Recopilatorio_93_AJA_Septiembre.pdf#page=41)]

- Real Decreto 293/2018 sobre reducción del consumo de bolsas de plástico. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 80, 20 de junio de 2018, 8 pp. [[https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018\\_06\\_Recopilatorio\\_80\\_AJA\\_Junio.pdf#page=82](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018_06_Recopilatorio_80_AJA_Junio.pdf#page=82)]

MARTÍN MATEO, R.; ROSA MORENO, J. *Nuevo Ordenamiento de la Basura*. Madrid: Trivium, 1998.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. *España Circular 2030. Estrategia Española de Economía Circular*. Madrid, 2020.

- *Memoria del Análisis del Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados*. Madrid, 2 de junio de 2020.

POVEDA GÓMEZ, P. (Coord.). *Reflexiones sobre la normativa de envases y residuos de envases*. Madrid: IDELCO-Ministerio de Medio Ambiente, 1999.

- *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de Abril, de Residuos*. Granada: Comares, 1998.

- *Envases y Residuos de Envases. Nueva legislación*. Madrid: Exlibris, 1997-1998.

- *Ley de Envases y Residuos de Envases. Aspectos esenciales de su contenido*. *Revista Distribución y Consumo*, n. 39, Abril-Mayo 1998.

- La nueva legislación básica sobre residuos. *Observatorio Medioambiental*, n. 3, 2000, pp. 285-310.

SÉGARD, J. F. La poubelle a 120 ans!. *L’Hermine (Bulletin d’Information de Planète Écho)*, n. 9, 2004 [<https://fr.calameo.com/read/000025901f10cdc1d1c8b>].

STROM, E. T.; RASMUSSEN, S. C., *100+ Years of Plastics. Leo Baekeland and Beyond*, ACS Symposium Series, American Chemical Society, Washington DC (USA), 2011.

YARSLEY, V. E.; COUZENS, E. G. *Plastics*. Londres; Nueva York: Penguin Books, 1941.

# COMENTARIOS

Blanca Lozano Cutanda  
Pedro Poveda Gómez

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de enero de 2021

**“REAL DECRETO 646/2020 SOBRE LA ELIMINACIÓN DE RESIDUOS MEDIANTE DEPÓSITO EN VERTEDEROS: PRINCIPALES NOVEDADES”<sup>1</sup>**

**Autora:** Blanca Lozano Cutanda, Catedrática de Derecho Administrativo. Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

**Autor:** Pedro Poveda, Socio coordinador del Área de Medio Ambiente. Área de Derecho Administrativo y Regulatorio de Gómez-Acebo & Pombo

**Fecha de recepción:** 07/01/2021

**Fecha de aceptación:** 07/01/2021

*El Real Decreto 646/2020 introduce restricciones al depósito en vertedero de los residuos aptos para el reciclaje, e impone a las Administraciones y a las entidades explotadoras de los vertederos condiciones y obligaciones más estrictas que la norma anterior.*

El Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la Eliminación de Residuos mediante Depósito en Vertedero, que entró en vigor el 9 de julio, ha venido a sustituir y derogar el Real Decreto 1481/2001, que hasta ahora regulaba los requisitos que deben respetar las instalaciones y las operaciones de vertido de residuos en vertedero de acuerdo con las disposiciones europeas.

Esta nueva regulación se justifica por la necesidad, por un lado, de incorporar a nuestro derecho la Directiva (UE) 2018/850, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, y por la conveniencia, por otro, de adaptar esta materia al nuevo marco jurídico general de los residuos establecido por la Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados.

---

<sup>1</sup> Han colaborado en la elaboración de este análisis Paloma Tuñón Matienzo y Ester Abascal Iglesias, técnicos paralegales en Gómez Acebo & Pombo Abogados.

El real decreto declara que su fin último es el de «avanzar hacia una economía circular, y cumplir con la jerarquía de residuos y con los requisitos de eliminación establecidos en los artículos 8 y 23 de la Ley 22/2011». En atención a esta finalidad, uno de los objetivos que se fija la norma y que se reflejan en las novedades que introduce es el de «garantizar una reducción progresiva de los residuos depositados en vertedero, especialmente de aquellos que son aptos para su preparación para la reutilización, reciclado y valorización» (art. 1).

Exponemos a continuación las novedades más importantes de esta norma, pero podemos adelantar que, en consonancia con su finalidad, introduce restricciones al vertido de los residuos aptos para el reciclaje e impone a las Administraciones y a las entidades explotadoras de los vertederos condiciones y obligaciones más estrictas que la norma anterior. Es importante señalar, asimismo, que obliga a los titulares de todos los vertederos existentes a solicitar una revisión de su autorización en el plazo máximo de doce meses (véase el punto 12),

## 1. DEFINICIÓN DE *VERTEDERO*

Una modificación de relevancia en las definiciones (art. 2*i*) consiste en la matización sobre la condición de *vertedero* de los lugares de almacenamiento de residuos en el lugar de producción, ya que se exige que, para que se consideren como tales, se superen los plazos de almacenamiento que se indican, que son los mismos que los del artículo 18.1 de la Ley 22/2011 (en el caso de residuos peligrosos, seis meses y, en el de residuos no peligrosos, un año si el destino es la eliminación y dos años si es para valorización). Consecuentemente, se añade la precisión de que, si se superan dichos plazos, se considerará que la instalación no es de almacenamiento (operación de valorización R13), sino que se trata de un vertedero (operación de eliminación D15, ya que, precisamente por rebasar los plazos citados, no se aplicaría la excepción citada en la definición de dicha operación de eliminación para los supuestos de almacenamiento temporal).

No se incluyen en este concepto las instalaciones en las cuales se descargan los residuos para su preparación con vistas a su transporte posterior a otro lugar para su valorización, tratamiento o eliminación

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN (ART. 3 EN RELACIÓN CON EL ART. 2*J*)

El real decreto mantiene el mismo ámbito de aplicación que la norma anterior, con alguna modificación mínima. Destaca la exclusión de la actividad de reubicación en aguas del dominio público marítimo-terrestre de material

dragado no peligroso, que se regulará en las directrices que, en su caso, apruebe el Gobierno, de conformidad con lo establecido en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino.

### **3. INCENTIVOS ECONÓMICO-FINANCIEROS PARA REDUCIR EL DEPÓSITO EN VEREDEROS (ART. 4)**

El real decreto parte del objetivo —ya expuesto— de reducir progresivamente los residuos depositados en los vertederos, pues —de acuerdo con los postulados de la economía circular— considera que ésta es «la opción de gestión de residuos menos deseable». Para ello, insta a las autoridades competentes a que hagan uso de instrumentos económicos para promover el cambio hacia una economía más circular.

Entre estos instrumentos, el real decreto señala los previstos en la Ley 22/2011, en particular, las tasas y restricciones aplicables a las operaciones de depósito en vertederos que incentiven la prevención y el reciclado de residuos. La normativa fiscal que establezcan las comunidades autónomas a estos efectos tendrá un carácter finalista, señalando el precepto los fines a los que se habrán que destinar las cantidades recaudadas.

### **4. RESIDUOS ADMISIBLES Y NO ADMISIBLES (ARTS. 6 Y 7)**

#### **4.1. En cuanto a los residuos y tratamientos no admisibles en un vertedero, el real decreto presenta las siguientes novedades:**

- Se añade la prohibición de depositar neumáticos usados cuyo diámetro exterior sea superior a 1400 milímetros).
- No se admitirán en ningún vertedero «los residuos recogidos separadamente para la preparación para la reutilización y el reciclado. Se exceptúan los residuos resultantes de operaciones posteriores de tratamiento de residuos procedentes de recogida separada para los que el depósito en vertedero proporcione el mejor resultado ambiental de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 22/2011, de 28 de julio».

Antes del 1 de enero del 2023, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) aprobará una orden ministerial en la que se incluirá «una relación de residuos que no se aceptarán en vertedero, por tratarse de residuos aptos para la preparación para la reutilización, el reciclado u otro tipo de valorización, en particular para los residuos municipales». Una vez aprobada esta relación, las comunidades autónomas adoptarán e incluirán en sus planes autonómicos de gestión de residuos las medidas necesarias para asegurar que dichos residuos no se depositen en vertederos.

Las anteriores medidas han incorporado lo previsto en la Directiva 2018/850, si bien de manera más estricta.

Así, de conformidad con la Directiva 2018/850, para garantizar la correcta aplicación de la jerarquía de los residuos, los Estados miembros «se esforzarán por garantizar que, a partir del 2030, todos los residuos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización, en particular los residuos municipales, no sean admitidos en vertederos, con excepción de los residuos para los cuales el depósito en un vertedero proporcione el mejor resultado medioambiental, de conformidad con el artículo 4 de la Directiva 2008/98/CE», que regula la jerarquía de los residuos (art. 3 *bis* y cdo. 8).

Se aprecia así, en primer lugar, que la fecha de exigencia de la nueva obligación en España se ha adelantado de manera muy sensible (del 2030 al 1 de enero del 2024). Y, en segundo lugar, que no se ha previsto de manera expresa que la orden incorpore la excepción que permite la directiva, es decir, que puedan aceptarse en los vertederos *los residuos para los cuales el depósito en un vertedero proporcione el mejor resultado medioambiental*.

No obstante, el Gobierno puede determinar los residuos a los que pretende aplicar esta excepción cuando apruebe la orden ministerial, puesto que lo que dice el real decreto es que mediante ella se aprobará una «relación de residuos» que no se aceptarán en vertedero por tratarse de residuos aptos para valorización; por el contrario, en la directiva se indica que la prohibición de depósito en vertedero se aplique (antes del 2030) a «todos» los residuos potencialmente valorizables no recogidos selectivamente, salvo a aquellos a los que se aplique la excepción. Es decir, la excepción de la prohibición de depósito en vertedero se aplicará desde el 1 de enero del 2024 conforme a la orden ministerial a los residuos que no aparezcan en la lista de dicha orden porque el ministerio entienda que, para todos los residuos que no aparezcan en la lista, el vertedero es la mejor opción.

- Se prohíbe la dilución o mezcla de residuos cuando su finalidad sea cumplir los criterios de admisión de residuos en vertedero.

**4.2. Por lo que respecta a los residuos que podrán admitirse en las distintas clases de vertedero:**

- Por orden ministerial se establecerán los mínimos exigibles de tratamiento previo para los residuos municipales. Dichos mínimos podrán ser evaluados por medio de parámetros de clasificación, estabilización y madurez de la fracción orgánica de los residuos tratados mediante tratamiento mecánico-biológico.
- Las autoridades competentes podrán eximir justificadamente de tratamiento previo al vertido a determinados residuos inertes cuyo tratamiento sea técnicamente inviable. Asimismo, dichas autoridades podrán eximir de tratamiento previo a cualquier otro residuo cuando este tratamiento no contribuya a reducir la cantidad vertida o la peligrosidad para la salud humana o el medio ambiente. En la concesión de dichas exenciones, las autoridades competentes deberán asegurar que no se compromete la consecución de los objetivos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización establecidos en la Ley 22/2011.
- Con la finalidad de garantizar que los residuos se depositan en el vertedero que les corresponde, los productores o poseedores de residuos deberán proporcionar a las entidades explotadoras de los vertederos información adecuada sobre las caracterizaciones básicas de los residuos, así como sobre el tratamiento previo a que éstos hayan sido sometidos. Dicha información servirá también para la inscripción por la entidad explotadora en su archivo cronológico de la información que sea pertinente, de conformidad con lo señalado en la Ley 22/2011.

**5. OBJETIVOS DE VERTIDO DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES, NORMAS DE CÁLCULO Y CONTROL DE SU CUMPLIMIENTO (ARTS. 8, 19 Y ANEXO IV)**

- El real decreto actualiza los *objetivos de vertido* de los residuos municipales incorporando los objetivos cuantitativos señalados por la Directiva 2018/850 y añadiendo además objetivos propios intermedios para los años 2025 y 2030.

Tabla 1: Objetivos de vertido.

Año	Residuo	Porcentaje de reducción
2016	Residuos municipales biodegradables	35 % de la cantidad generada en 1995
1/1/2025	Residuos municipales	40 % del total de los residuos vertidos
1/1/2030	Residuos municipales	20 % del total de los residuos vertidos
1/1/2035	Residuos municipales	10 % del total de los residuos vertidos

- *Normas de cálculo de cumplimiento de objetivos:* el anexo IV del real decreto establece las reglas para el cálculo del peso de los residuos municipales vertidos, de acuerdo con la Decisión de ejecución (UE) 2019/1985.
- *Control del cumplimiento de estos objetivos:* el real decreto regula en su artículo 19 un sistema de información que permite que las distintas Administraciones (la Comisión Europea, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y las comunidades autónomas) controlen el cumplimiento de estos objetivos (véase el punto 12).

## 6. COSTES DEL VERTIDO DE RESIDUOS (ART. 9 Y DISP. FINAL TERCERA)

A los costes que, como mínimo, deberá cubrir el precio que la entidad explotadora cobre por la eliminación de los residuos se añaden los costes ligados a la emisión de gases de efecto invernadero. El método de cálculo de estos costes se establecerá por orden ministerial en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del real decreto. Las cantidades recaudadas por tales costes de emisión deberán destinarse con carácter exclusivo a las finalidades que señala el artículo 9.4.

Los titulares de los vertederos deberán actualizar el análisis económico de los costes de vertido que han de presentar en la solicitud de autorización con la periodicidad que fijen las autoridades competentes, como mínimo, quinquenal.

Las autoridades competentes harán públicos los costes agregados en una página de internet accesible al público y los mantendrán actualizados en función de las citadas actualizaciones de los análisis económicos de los titulares de los vertederos.

## 7. AUTORIZACIONES (ARTS. 10 A 13)

- *Régimen jurídico:* se adecua a lo dispuesto en la Ley 22/2011 (art. 7), distinguiendo entre la autorización requerida para el vertedero y la impuesta a la entidad explotadora; se prevé, no obstante, que, en el caso de que la titularidad del vertedero y su explotación recaigan en la misma persona física o jurídica, la autorización será única, comprendiendo tanto la instalación como su explotación.
  
- *Condiciones de autorización:* en las condiciones se modifica la redacción de las condiciones *c* y *d* del Real Decreto 148/2001 (art. 9) y se incluye una nueva condición (*e*). De forma resumida, de acuerdo con estas condiciones que ha modificado o introducido el real decreto, las autoridades competentes deberán comprobar lo siguiente (mantenemos las letras correspondientes en la enumeración):
  - c)* Que el titular del vertedero ha constituido o constituirá las fianzas o garantías financieras requeridas en el artículo 23.2 de la Ley 22/2011, en la forma y cuantía que en la autorización se determine. A estos efectos, la autoridad competente podrá autorizar la constitución de dicha garantía de forma progresiva a medida que aumentan las cantidades de residuos que se depositen en vertedero. Esta garantía se mantendrá mientras así lo requieran el mantenimiento y la gestión del vertedero en el periodo postclausura. Se suprime la posibilidad —que preveía el real decreto anterior— de que la autoridad competente pueda autorizar devoluciones anticipadas de hasta el 50 % de la cuantía total de la fianza o garantía equivalente, a partir de un año tras la aceptación de la clausura del vertedero.
  
  - d)* Que la entidad explotadora responsable de la gestión de las instalaciones ha suscrito un seguro o aportado una garantía financiera equivalente para cubrir las responsabilidades que eventualmente se puedan derivar de las operaciones de eliminación por vertido. Dicho seguro o garantía financiera debe cubrir, como mínimo, las contingencias que enuncie el precepto.

e) Que el organismo de cuenca competente ha informado favorablemente, mediante un informe preceptivo y vinculante, el proyecto de vertedero a la luz de los estudios geológicos, hidrológicos e hidrogeológicos presentados de las medidas previstas para la prevención y control de la contaminación, así como de las características de la red de control y del plan de vigilancia previstas (anexo III, apartados 3 y 4).

- *Solicitud de la autorización:* como novedad más relevante, se amplía la documentación requerida para estas autorizaciones (distinguiendo entre las requeridas para los vertederos y para las entidades explotadoras), que ahora aparece enunciada en el anexo V del real decreto. En relación con los vertederos, cabe destacar que se exige la descripción de la estabilidad geomecánica de los residuos vertidos y que se suprime, en cambio, la necesidad de consignar la cantidad total prevista de los residuos que se vayan a verter.
- *Contenido de la autorización:* se amplían los aspectos que debe contener la autorización de un vertedero y, en su caso, de la entidad explotadora; aparecen señalados en el anexo VI del real decreto.

## 8. PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN DE LOS RESIDUOS (ART. 14)

El procedimiento es el mismo que el previsto en el real decreto anterior, con las siguientes dos únicas novedades:

- La exigencia de que el poseedor de los residuos que los envíe a un vertedero y la entidad explotadora puedan demostrar por medio de la documentación adecuada y antes o en el momento de la entrega —o de la primera entrega— que dichos residuos han recibido un tratamiento adecuado de acuerdo con lo señalado en el artículo 7.
- La entidad explotadora deberá comprobar, de acuerdo con la información reflejada en la caracterización básica o prueba de cumplimiento señaladas en los apartados 1.1 y 1.2 del anexo II, que el residuo es admisible en el vertedero.

## 9. PROCEDIMIENTO DE CLAUSURA Y MANTENIMIENTO POSTCLAUSURA

- El real decreto precisa que la comunicación de la aprobación de la clausura por parte de la autoridad competente no podrá demorarse más de tres años desde la realización de la inspección final *in situ*.
- Al deber de la entidad explotadora de notificar todo efecto significativo negativo para el medio ambiente puesto de manifiesto en los procedimientos de control durante esta fase a la autoridad competente, al titular del vertedero y a la entidad local, se añade el de informar al organismo de cuenca o a la Administración hidráulica competente cuando los efectos significativos incidan sobre las aguas.
- Cuando la autoridad competente considere que un vertedero clausurado puede constituir un riesgo para la salud de las personas o para el medio ambiente, y sin perjuicio de lo señalado en la Ley 22/2011 en relación con la responsabilidad civil del poseedor de los residuos, la entidad explotadora será responsable de la vigilancia y análisis de los gases del vertedero cuando éstos se generen, de los lixiviados, de la vigilancia y control de la calidad de las aguas subterráneas en las inmediaciones del vertedero, así como de su estabilidad geomecánica. Estas tareas de control y vigilancia se ajustarán a los procedimientos señalados en el anexo III.
- Por orden del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se establecerá, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del real decreto, la instrucción técnica complementaria para determinar en qué circunstancias un vertedero clausurado ya no constituye un riesgo significativo para el medio ambiente.

## 10. INSPECCIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR (ART. 17)

- El real decreto refuerza el *régimen de inspección* de las instalaciones de vertido por las autoridades competentes. Para ello, se introduce un precepto específico sobre el régimen de inspección de los vertederos que se completa con las previsiones sobre el alcance de las inspecciones contenidas en su anexo VII.

Las autoridades competentes inspeccionarán los vertederos tanto en la fase de explotación como en el periodo de vigilancia postclausura. Las inspecciones se encaminarán a la comprobación del cumplimiento de lo establecido en el real decreto y, en particular, de los aspectos que enuncia el precepto.

El alcance y la periodicidad mínimos de las inspecciones se especifican en el anexo VII.

Las funciones de vigilancia, inspección y control podrán ser llevadas a cabo por entidades colaboradoras según lo previsto en la Ley 22/2011. Las entidades colaboradoras que realicen inspecciones deberán ser independientes y estar acreditadas conforme a la norma UNE-EN ISO/IEC 17020 por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) o por otras entidades de acreditación de cualquier Estado miembro de la Unión Europea.

Las autoridades competentes harán públicos los resúmenes de los principales hallazgos y conclusiones de las inspecciones en los términos de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

- *Régimen sancionador:* el real decreto establece que las infracciones se sancionarán conforme a lo dispuesto en los artículos 45 a 56 de la Ley 22/2011.

## 11. OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN (ART. 19)

- El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico remitirá a la Comisión Europea información anual sobre los objetivos para reducir los residuos municipales biodegradables destinados a vertedero y sobre los objetivos de vertido del artículo 8 de acuerdo con las normas señaladas en el anexo IV.
- La información relativa a los residuos municipales se remitirá en un plazo no superior a los dieciocho meses siguientes a la conclusión del año al que se refieran los datos (siendo el primer año el 2020) según el formato de la Decisión de ejecución (UE) 2019/1885, junto con un informe de control de calidad.

- Las comunidades autónomas remitirán anualmente por medios electrónicos al mencionado ministerio la información que detalla el artículo 19.2. Entre esta información figura la de las cantidades vertidas de residuos y de residuos biodegradables.
- Por su parte, las entidades explotadoras autorizadas remitirán anualmente a las comunidades autónomas y al titular del vertedero, en su caso, la memoria resumen del vertedero, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 22/2011.

## **12. REVISIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE LOS VERTEDEROS EXISTENTES (DISP. TRANS. ÚNICA)**

Los titulares de todos los vertederos que estén en funcionamiento a la entrada en vigor del real decreto, incluidos los vertederos existentes autorizados de acuerdo con el artículo 15 del Real Decreto 1481/2001 y, en su caso, todas las entidades que los exploten, solicitarán al órgano competente de la comunidad autónoma, en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor del real decreto, una revisión de su autorización de acuerdo con los artículos 10, 11 y 12. Las autoridades competentes resolverán y notificarán la resolución en el plazo de treinta y seis meses desde que la solicitud haya tenido entrada en el Registro de la Administración, pero, en caso de no resolver, la solicitud se entenderá desestimada.

Esta previsión de los efectos desestimatorios que se producirán si la Administración competente no contesta en el plazo de treinta y seis meses a la solicitud de adaptación plantea —a nuestro juicio— serias dudas de legalidad, en la medida en que podría vulnerar la exigencia de que, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado (como es el caso), los efectos desestimatorios del silencio administrativo se establezcan en norma con rango de ley, de acuerdo con el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común.

En este sentido, hay que tener en cuenta que estamos ante un procedimiento específico (de adaptación de la autorización del vertedero a las nuevas exigencias del Real Decreto 646/2020) que es distinto del procedimiento general de autorización de instalaciones nuevas regulado en el artículo 10 del mismo real decreto —y tiene, asimismo, un plazo específico—, con independencia de que la documentación que se haya de presentar en ambos casos sea la misma.

Por ello, a este procedimiento específico de adaptación de la autorización de vertederos no le resulta aplicable la remisión, contenida en el citado artículo 10, a la regulación de la autorización de las operaciones de tratamiento de residuos del artículo 27 de la Ley 22/2011, para las que este precepto prevé que el plazo máximo para dictar resolución es de diez meses y que, transcurrido éste sin haberse notificado resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud presentada. Siendo así, ha de concluirse que el carácter negativo del silencio para las solicitudes de adaptación de vertederos no cuenta con el respaldo de una norma con rango de ley.

Y, además, más allá de las consideraciones legales, lo cierto es que sería un despropósito que, si el titular de un vertedero existente ha presentado correctamente (en tiempo y forma) su documentación de adaptación de la autorización y cumple todos los requisitos exigidos en el nuevo real decreto, se viera obligado a cerrar la instalación por el mero hecho de que la comunidad autónoma no le haya respondido en el plazo, más que dilatado, de treinta y seis meses.

Entendemos por ello que esta desestimación por silencio no se dará en la práctica, porque es previsible que (con independencia del régimen de recursos que procedan), si llegado el momento de cumplirse el plazo de treinta y seis meses (tras los doce previstos para presentar la solicitud) se constatare que las comunidades autónomas no se han pronunciado sobre las solicitudes de adaptación (sea por falta de medios u otra causa), el Gobierno prorrogue el plazo de duración del procedimiento. Así se ha hecho en casos similares como, por ejemplo, en el supuesto del plazo fijado para la adaptación a la Orden APM/205/2018, que estableció los criterios para determinar cuándo el aceite usado procesado procedente del tratamiento para su uso como combustible deja de ser residuo (el plazo de adaptación de las instalaciones de tratamiento de este tipo de residuos fijado por la orden se amplió en la fecha de su vencimiento por entenderse que «las consecuencias socioeconómicas negativas derivadas de no disponer de la preceptiva autorización a tiempo no puede recaer en los operadores, que no pueden verse privados de poder comercializar este tipo de combustibles, a causa de una demora en la resolución de los expedientes»: Orden TED/363/2020).

### **13. INSTALACIONES DE ALMACENAMIENTO SUBTERRÁNEO DE RESIDUOS (ANEXO III B)**

El real decreto dedica el anexo III B a regular la evaluación de la seguridad de las instalaciones de almacenamiento subterráneo de residuos, que consiste en un análisis integrado de la evaluación del comportamiento de estas

instalaciones. Tiene que contener los siguientes tipos de evaluaciones: geológica, geomecánica, hidrogeológica, geoquímica, del efecto sobre la biosfera, de la fase de explotación, evaluación a largo plazo, evaluación de las repercusiones de todas las instalaciones en superficie en el emplazamiento, y evaluación de otros riesgos. Se regulan, asimismo, los criterios de admisión de distintos tipos de residuos para el almacenamiento subterráneo.

El aislamiento de residuos de la biosfera se considera que es el objetivo último de la eliminación definitiva de residuos mediante su almacenamiento subterráneo. La «filosofía» que, a tenor del real decreto, inspira esta regulación es la de que «el almacenamiento en profundidad en roca dura es un modo factible de evitar cargar a las generaciones futuras con la responsabilidad de los residuos, ya que dichas instalaciones de almacenamiento deberán diseñarse en forma de construcciones pasivas que no necesiten mantenimiento. Además, la construcción no deberá impedir la recuperación de los residuos u obstruir la capacidad de emprender futuras medidas correctoras».

#### 14. OTRAS DISPOSICIONES

- *Requisitos mínimos exigibles para el vertido de la fracción orgánica de los residuos municipales* (disp. adic. primera): los requisitos mínimos exigibles de clasificación de los residuos, madurez y estabilización de la fracción orgánica de los residuos municipales tratados con carácter previo al vertido se establecerán mediante orden del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del real decreto.
- *Gestión de residuos asociados al COVID-10* (disp. adic. segunda): se regula su gestión y se prevé que, en caso de eventuales rebrotes que hagan imposible la gestión ordinaria de estos residuos, las autoridades sanitarias y medioambientales competentes de las comunidades autónomas podrán adoptar medidas de carácter excepcional, concretando las actuaciones autorizadas y su ámbito temporal y espacial de aplicación. A estos efectos, podrá autorizarse la co-incineración de residuos en instalaciones de fabricación de cemento autorizadas para ello, así como la recogida diferenciada de bolsas procedentes de centros o lugares donde se dé un elevado nivel de afectados

# LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo  
Carlos Javier Durá Alemañ

## Nacional

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de enero de 2021*

[Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025](#)

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

**Fuente:** BOE núm. 318, de 5 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Energías renovables. Subastas. Potencia instalada. Tecnologías. Parámetros retributivos. Registro electrónico. Calendario indicativo.

### Resumen:

El [Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica](#), en su artículo 4 establece que, mediante orden ministerial se regulará el mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y las características de dicho régimen económico; lo que constituye el objetivo principal de la presente orden.

A su vez, de conformidad con su artículo 7, en los procedimientos de concurrencia competitiva convocados al amparo de esta orden, el producto a subastar será la potencia instalada según la definición establecida en el artículo 3 del [Real Decreto 413/2014, de 6 de junio](#).

Las subastas estarán abiertas a todas las tecnologías renovables incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 960/2020, ubicadas en el sistema eléctrico peninsular, si bien, conforme a lo establecido en el artículo 3.2 del citado Real decreto, se podrán establecer distintos cupos para una misma subasta, dirigidos a diferentes tecnologías o categorías distinguibles por sus especificidades.

Las particularidades de cada tecnología, así como su característico perfil de generación hace necesario que el resultado de las subastas esté orientado hacia la consecución de un mix de generación equilibrado que evite distorsiones no deseables del precio del mercado eléctrico así como un mal aprovechamiento del recurso renovable y del propio sistema eléctrico.

Al efecto, esta orden será de aplicación “a las instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables incluidas en la categoría b) definida en el artículo 2.1 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, situadas en el sistema eléctrico peninsular. La instalación podrá estar compuesta por una o varias tecnologías de las incluidas en dicha categoría y, además, podrá ser nueva, ampliación o modificación de una instalación existente.

Mediante esta orden se establecen los valores de los parámetros retributivos de las distintas tecnologías susceptibles de participar en las subastas convocadas en su desarrollo, conforme a los artículos 8, 14, 15 y 18 del Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre. A su vez, esta orden establece las particularidades y adaptaciones necesarias en la metodología general de selección de ofertas con el objetivo de adecuarla a las características de las convocatorias.

“Los parámetros retributivos de las distintas tecnologías susceptibles de participar en las subastas convocadas al amparo de esta orden son: a) Número mínimo de horas equivalentes de funcionamiento anual. b) Número máximo de horas equivalentes de funcionamiento anual. c) Porcentaje de ajuste de mercado”.

Asimismo, se regulan los trámites y procedimientos asociados al Registro electrónico del régimen económico de energías renovables relativos al plazo máximo para la presentación de solicitud de inscripción en estado de preasignación y la cuantía de la garantía económica pertinente, así como la documentación a aportar necesaria para la inscripción en dicho Registro en ambos estados.

Establece a su vez el mecanismo de seguimiento de la viabilidad y madurez de los proyectos mediante los cuales se materializa la potencia asignada a través del mecanismo de concurrencia competitiva basado en un procedimiento de identificación de la instalación y de la acreditación de la obtención de la autorización administrativa de construcción o documento equivalente.

Desarrolla las penalizaciones previstas en el artículo 20 del Real Decreto 960/2020, al objeto de incentivar el cumplimiento de las obligaciones relativas a la energía mínima de subasta adquiridas por las instalaciones receptoras del régimen económico de energías renovables.

En el capítulo IV se desarrolla el procedimiento y las especificaciones de detalle de la subasta. Concretamente, el artículo 9 regula las características de las ofertas. Una vez terminado el proceso de recepción de ofertas, para cada producto incluido en la subasta, la entidad administradora realizará el proceso de casación basado en los pasos señalados en el artículo 10.

Conforme a lo estipulado en el artículo 12 del Real Decreto 960/2020, se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025 y se incluyen plazos indicativos, la frecuencia de las convocatorias, la capacidad esperada y las tecnologías previstas, en su caso.

Se debe puntualizar que lo dispuesto en esta orden ministerial ha sido informado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en su informe denominado [“Informe sobre la propuesta de orden por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025”](#), aprobado por la sala de supervisión regulatoria en su sesión del día 25 de noviembre de 2020 (IPN/CNMC/043/20).

El anexo de la presente orden establece los Parámetros retributivos de las tecnologías.

En el año 2020 se convocarán subastas para la asignación de régimen económico de energías renovables para un mínimo de 3.000 MW.

Al efecto, véase la Resolución de 10 de diciembre de 2020, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se convoca la primera subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables al amparo de lo dispuesto en la [Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre](#). (BOE núm. 324, de 12 de diciembre)

**Entrada en vigor:** 5 de diciembre de 2020

**Normas afectadas:** Desarrolla el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre

**Enlace web:** [Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de enero de 2021*

[Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030](#)

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

Fuente: BOE núm. 322, de 10 de diciembre

**Palabras clave:** Derechos de emisión. Asignación gratuita. Ajustes. Documentación. Información. Devolución de derechos de emisión. Oficina Española de Cambio Climático.

**Resumen:**

La presente norma recoge los aspectos introducidos por la Directiva (UE) 2018/410, de 14 de marzo de 2018, y su normativa de desarrollo, relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión durante el nuevo periodo 2021-2030. De esta forma, este real decreto transpone las referencias a las variaciones en la actividad que justifican el ajuste inicial de la asignación que introduce el artículo 1, apartado 14, letras m) y n) de la directiva, y completa la regulación que desarrolla el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1842, de 31 de octubre de 2019, en materia de ajustes.

Asimismo, transpone la obligación de cumplir con los requisitos documentales para poder conceder asignación gratuita, prevista en el artículo 1, apartado 17, en su último inciso, de la mencionada directiva. Igualmente, regula otras cuestiones derivadas del ajuste de la asignación, como la devolución de derechos gratuitos en caso de haberse producido un exceso en la asignación y la suspensión de la transferencia de derechos gratuitos en determinados supuestos.

El artículo segundo se refiere a la forma de interpretar los términos y conceptos que se incluyen en este Real decreto, coincidente con la establecida en la Ley 1/2005, 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

En el artículo tercero se concreta su ámbito de aplicación.

El capítulo II desarrolla las obligaciones de información relacionadas con la aplicación de ajustes en la asignación gratuita, que son novedosas en la fase IV del régimen de comercio de derechos de emisión.

El capítulo III regula el procedimiento para ajustar la asignación gratuita de derechos de emisión como consecuencia de cambios en los niveles de actividad. Se recogen también otros supuestos que dan lugar al ajuste de la asignación para nuevos entrantes y nuevas subinstalaciones tanto en instalaciones existentes como en nuevos entrantes, y los casos en los que se produce un cese de la actividad. Se mencionan los casos de fusiones y escisiones de las instalaciones con incidencia en la asignación de los que debe conocer también la Oficina Española de Cambio Climático. Contiene, igualmente, una previsión para aquellas instalaciones excluidas del RCDE UE que se reintroduzcan en el mismo y hubieran solicitado asignación gratuita.

Finalmente, en este capítulo se articula el procedimiento de devolución de derechos de emisión para los casos en que se haya producido un exceso en la transferencia de derechos gratuitos asignados a la instalación. De este modo se habilita a la Oficina Española de Cambio Climático a proceder, previo apercibimiento, a la ejecución de oficio de la resolución del procedimiento de devolución una vez transcurrido el plazo sin que se haya hecho efectiva la misma.

En el capítulo IV se contienen los aspectos relacionados con la expedición de derechos gratuitos de emisión como consecuencia de los cambios en los niveles de actividad. Finalmente, en el capítulo V, dedicado a los nuevos entrantes, se incluyen disposiciones específicas para regular la solicitud de asignación gratuita.

Por último, la disposición adicional única habilita a la Oficina Española de Cambio Climático para solicitar información a las instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión que no reciben asignación gratuita, pero cuya configuración o actividad pueda tener incidencia en la asignación de otras instalaciones con las que mantienen algún tipo de conexión técnica.

La disposición transitoria establece que el [Real Decreto 1722/2012, de 28 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación de derechos de emisión en el marco de la Ley 1/2005, de 9 de marzo](#), continuará siendo de aplicación, y mantendrá sus efectos, en todos los aspectos objeto de regulación por el mismo que afecten al periodo de comercio 2013-2020.

**Entrada en vigor:** 11 de diciembre de 2020

#### **Normas afectadas:**

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el presente real decreto y, sin perjuicio de lo que se establece en la disposición transitoria única a la que nos hemos referido anteriormente.

**Enlace web:** [Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de enero de 2021*

**[Decreto 209/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen medidas para la recuperación de la anguila europea \(Anguilla anguilla\)](#)**

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

**Fuente:** BOJA núm. 240, de 15 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Biodiversidad. Anguila europea. Especies en peligro crítico. Hábitat. Capturas. Cambio climático.

**Resumen:**

El número de nuevos ejemplares de anguila europea (*Anguilla anguilla*) ha sufrido un extraordinario y rápido declive en toda su área de distribución europea desde 1980, alcanzando en el año 2000 un mínimo histórico con valores de entre un 1% y un 5% de los existentes en el período 1960-1979. Desde 1998 el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) lleva alertando de que la especie se encuentra fuera de los límites biológicos de seguridad. La situación es tan delicada que en la actualización del año 2008 de las categorías de conservación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) se clasifica a la anguila europea como «en peligro crítico», manteniéndose en dicha categoría desde entonces.

Por estas razones, el CIEM aconsejó en el año 2018, y lo ha vuelto a aconsejar en su asesoramiento de 2019, que, cuando se aplica el criterio de precaución a la anguila europea, todos los impactos antropogénicos (por ejemplo, los causados por la pesca recreativa y comercial en todas las etapas del ciclo de vida de la anguila, energía hidroeléctrica, estaciones de bombeo y contaminación) que disminuyen la producción y fuga de anguilas plateadas deberían reducirse a cero o mantenerse lo más cerca posible a cero en 2020. Una de las causas que explican este declive es una alteración de la Corriente del Golfo por el cambio climático.

En Andalucía, esta especie sufre una situación muy similar a la del resto de España y a la de la Unión Europea. Concretamente, en la cuenca del Guadalquivir, sufre una drástica reducción del 98% del reclutamiento y del 88% de la superficie de su hábitat.

Teniendo en cuenta que tras casi diez años de aplicación de la prohibición de capturas a través del [Decreto 396/2010, de 2 de noviembre](#), no se aprecian mejoras significativas en la situación de la anguila europea en Andalucía, se considera necesario prorrogar dicha prohibición durante otros diez años.

Al efecto, el presente Decreto tiene por objeto establecer medidas para la recuperación de la anguila europea en las aguas marítimas interiores y continentales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Durante diez años queda prohibida la captura de la anguila europea, en cualquiera de sus fases de desarrollo, en las aguas marítimas interiores y continentales de

Andalucía. La prohibición no será de aplicación en los supuestos de captura accidental de ejemplares de anguila europea en instalaciones de acuicultura como consecuencia de su funcionamiento normal, por intromisión fortuita en ellas. Asimismo, se establece la vigilancia y el seguimiento de la prohibición y un régimen sancionador.

**Entrada en vigor:** 16 de diciembre de 2020

**Normas afectadas:**

Queda derogado el Decreto 396/2010, de 2 de noviembre, por el que se establecen medidas para la recuperación de la anguila europea (*Anguilla anguilla*).

**Enlace web:** [Decreto 209/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen medidas para la recuperación de la anguila europea \(\*Anguilla anguilla\*\)](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de enero de 2021*

**[Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de los consumidores electrointensivos](#)**

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

**Fuente:** BOE núm. 328, de 17 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Energía. Consumidores y usuarios. Certificaciones. Ayudas. Comités consultivos. Energía eléctrica. Gestión de la energía. Eficiencia energética.

**Resumen:**

Constituye el objeto de este real decreto la aprobación del Estatuto de los Consumidores Electrointensivos, conforme a lo establecido en el artículo 4 del 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, así como el desarrollo de lo dispuesto en el título III del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial.

Quedan incluidos en el ámbito de aplicación del presente Real decreto los consumidores eléctricos con un uso intensivo de la electricidad, un elevado consumo en horas de baja demanda eléctrica y una curva de consumo estable y predecible, que cumplan los requisitos establecidos en el título II y que obtengan la certificación de la condición de consumidor electrointensivo de acuerdo con lo dispuesto en el mismo.

El capítulo I del Título I regula la caracterización de los consumidores electrointensivos y, concretamente, el artículo 3 establece los requisitos para poder optar a esta categoría.

La certificación de la condición de consumidor electrointensivo está prevista en el capítulo II. Para conseguirla, los interesados deberán dirigir una solicitud a la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa indicando los datos del punto de suministro o instalación para el que lo solicitan. La documentación a presentar será la establecida en el artículo 5. La Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa es el órgano competente para instruir y resolver el procedimiento una vez recibido el informe del Operador del Sistema.

Asimismo, se prevé la posibilidad de modificación de los requisitos exigidos para obtener la condición de consumidor electrointensivo y el mantenimiento de la certificación; así como la validez y renovación de la certificación (artículo 8). Al efecto, “la certificación de consumidor electrointensivo emitida por la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa será válida durante el año para el que se solicitó y hasta el 30 de abril del año siguiente, momento en el que deberá ser renovada”. La pérdida de la certificación será declarada de oficio y en la norma se relacionan los motivos que la pueden ocasionar.

El capítulo III contienen las obligaciones de los consumidores. “Los consumidores electrointensivos estarán obligados a tener un consumo predecible, para lo que deberán aportar al Operador del Sistema, ya sea directamente o a través de su comercializadora, su previsión de consumo mensualmente con una precisión de su programa horario de consumo superior al 75 por ciento en media mensual, según el procedimiento que apruebe la Dirección General de Política Energética y Minas, previa propuesta del Operador del Sistema y que éste publicará en su página web. La previsión horaria de consumo incluirá la energía autoconsumida”.

Se determinan las obligaciones en el ámbito de la gestión de la energía y la eficiencia energética. “Los consumidores electrointensivos que se acojan a cualquiera de los mecanismos regulados en el presente real decreto deberán disponer, en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de este real decreto de un sistema de Gestión de la Energía auditado y certificado según la norma UNE-EN ISO 50001:2018 o aquella que la sustituya en el futuro”.

Se suman las obligaciones en el ámbito de la contratación así como en el ámbito del empleo y la actividad productiva.

“Anualmente, los Ministerios de Industria, Comercio y Turismo, y para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico elaborarán y publicarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un informe de seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas por los consumidores electrointensivos en cumplimiento de las obligaciones reguladas en este capítulo”.

El Título III establece el Mecanismo de compensación a los consumidores electrointensivos de los cargos por la financiación de la retribución específica a renovables y cogeneración de alta eficiencia y por la financiación adicional en los territorios no peninsulares.

Al efecto, se establecen las bases reguladoras de la concesión de las correspondientes subvenciones para llevar a cabo la compensación, conforme con lo establecido en la normativa de la Unión Europea. Podrán acogerse a las ayudas las empresas privadas titulares de un punto de suministro o instalación, cualquiera que sea su forma jurídica, y que cumplan una serie de requisitos. Se prevé el procedimiento de gestión de las ayudas, los órganos competentes para convocar, instruir y resolver el procedimiento de concesión, y el órgano responsable del seguimiento de las ayudas.

El Título IV se destina al Mecanismo de cobertura de riesgos derivados de la adquisición a medio y largo plazo de energía eléctrica por consumidores electrointensivos.

Se destacan las siguientes Disposiciones Adicionales. La primera, compatibilidad con las normas de ayudas de Estado. La segunda, procedimiento de exclusión del reintegro de las ayudas establecido en el artículo 5 del [Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre](#). La tercera, compensación de costes indirectos por emisiones de gases de efecto invernadero. La cuarta, revisión de requisitos para poder optar a la categoría de consumidor electrointensivo. Y la quinta, información para la emisión del informe del operador del sistema, la verificación de requisitos y las obligaciones de consumo.

La disposición transitoria primera prevé el período transitorio para la aplicación del mecanismo de compensación por la financiación de apoyo para la electricidad procedente de fuentes renovables, cogeneración de alta eficiencia y compensación del extracoste en los territorios no peninsulares.

La disposición transitoria segunda establece el periodo transitorio para el cumplimiento de las obligaciones del consumidor electrointensivo en el ámbito del consumo.

La disposición transitoria tercera se refiere a la instalación de equipos adicionales para la energía autoconsumida de los consumidores electrointensivos.

El anexo de la norma incluye el Listado de Sectores.

Este Real decreto se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético.

**Entrada en vigor:** 18 de diciembre de 2020

**Normas afectadas:**

Modificación del Reglamento de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados, aprobado por el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre.

**Enlace web:** [Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de los consumidores electrointensivos.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de enero de 2021*

[Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica 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, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes](#)

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

**Fuente:** BOE núm. 328, de 17 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Contaminación atmosférica. Derechos de emisión. Autorizaciones. Industria. Entidades de certificación. Navegación aérea. Energía. Subastas. Registros administrativos. Secretaría de Estado de Medio Ambiente. Información. Procedimiento sancionador.

**Resumen:**

La Directiva (UE) 2018/410 constituye el marco legislativo de la Unión Europea para el periodo de comercio 2021-2030 (fase IV) del RCDE UE y se configura como uno de los instrumentos principales de la Unión Europea para alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones a 2030. El Reglamento delegado (UE) 2019/331 de la Comisión de 19 de diciembre de 2018 establece las normas sobre cómo debe efectuarse la asignación transitoria gratuita de derechos de emisión entre 2021 y 2030. También ha sido aprobado el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1842 de la Comisión, de 31 de octubre de 2019, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo respecto de las disposiciones adicionales de ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión debido a modificaciones del nivel de actividad.

En este contexto de transformación, la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español las novedades que afectan al RCDE UE en el nuevo periodo de comercio que comienza el 1 de enero de 2021 incluidas por la Directiva (UE) 2018/410, de 14 de marzo de 2018; introducir los elementos conexos de las restantes normas adoptadas a nivel de la Unión Europea; dotar de la suficiente coherencia y efectividad al RCDE UE en España y alinearlos a la normativa de la Unión Europea, modificada en profundidad en los últimos dos años, justifican la modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

Esta modificación viene acompañada de otros cambios normativos a nivel reglamentario que aseguran la correcta implementación del RCDE UE en la fase IV. Cabe destacar, entre las normas ya adoptadas, la aprobación del [Real Decreto 18/2019, de 25 de enero](#), así como el [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](#).

En síntesis, esta ley incorpora parcialmente al ordenamiento jurídico español 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](#).

Las modificaciones introducidas en el capítulo I de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, incluyen la actualización del objeto de la norma conforme a lo establecido en la Directiva 2018/410, y la inclusión de nuevas definiciones, entre las que destaca la de nuevo entrante respecto de cada uno de los dos periodos de asignación. Asimismo, se introduce un artículo 2 bis para ahondar en las relaciones de cooperación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en las materias sobre cambio climático, incluyendo las medidas equivalentes adoptadas para las pequeñas instalaciones excluidas del RCDE UE que se refieran en el informe del artículo 21 de la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre.

El capítulo II regula el régimen de las autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero con las que deben contar las instalaciones sometidas al ámbito de aplicación de la ley y cuyo otorgamiento corresponde al órgano competente que designe la comunidad autónoma en la que se ubique la instalación. Destaca la eliminación de la obligación por parte del órgano autonómico de revisar cada cinco años la autorización de emisión de GEI.

El capítulo III contiene la regulación de los derechos de emisión. Como novedad, se precisa que los derechos de emisión expedidos a partir del 1 de enero de 2013 tendrán una validez indefinida. Los derechos de emisión y los derivados de los mismos tienen la consideración de instrumentos financieros conforme a la normativa nacional y de la Unión Europea que resulte de aplicación.

A su vez, la duración de los periodos de comercio de derechos de emisión podrá comprender más de un periodo de asignación, en relación con la asignación gratuita. De este modo, la fase IV del RCDE UE se divide, para las instalaciones fijas, en dos periodos de asignación que abarcan respectivamente los años 2021-2025 y 2026-2030. Se establece, entre otras novedades, que el titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente ejerza la función de subastador. Igualmente, en caso de cese de la capacidad de generación de electricidad como consecuencia de la adopción de medidas nacionales adicionales, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente podrá proceder a la cancelación de una cantidad máxima de los derechos de emisión a subastar hasta alcanzar el promedio de las emisiones verificadas de la instalación de que se trate en los cinco años anteriores al cese de capacidad de la instalación afectada.

En la sección segunda de este capítulo se actualizan las disposiciones relativas a la asignación gratuita transitoria que pueden recibir las instalaciones para la fase IV del RCDE UE. Se mantiene la cantidad de derechos de emisión asignados gratuitamente, que será del 100% de la cantidad determinada de acuerdo con las normas de la Unión Europea para los sectores o subsectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono. En cambio, para las instalaciones que no pertenezcan a sectores o subsectores expuestos a un riesgo significativo de fugas de carbono y sean susceptibles de recibir asignación gratuita, la cantidad de derechos de emisión asignados gratuitamente será objeto de reducción.

Destaca como principal novedad respecto del procedimiento para solicitar asignación gratuita de derechos de emisión que determinados aspectos, como son la determinación del plazo para la presentación de las solicitudes, su contenido, formato y la documentación a aportar, serán desarrollados reglamentariamente.

Se dedica un nuevo capítulo V a la regulación de los ajustes y de la devolución de la asignación gratuita de derechos de emisión. Así, se establece que la cantidad asignada gratuitamente a cada instalación deberá ser ajustada de acuerdo con el nivel de actividad de la instalación determinado sobre la base de un promedio móvil de dos años, cuando la variación de dicho nivel de actividad sea al alza o a la baja, supere el 15% en comparación con el nivel de actividad utilizado inicialmente para determinar la asignación gratuita en el periodo de asignación.

El capítulo VI regula las obligaciones de seguimiento y notificación de las emisiones para las instalaciones fijas y de los niveles de actividad, así como la verificación de datos y acreditación de los verificadores, incorporando las novedades que se han establecido a nivel de la Unión Europea en este ámbito. Este capítulo se divide en dos secciones. En la primera resulta novedosa para la fase IV del RCDE UE la obligación de llevar a cabo un seguimiento de los niveles de actividad de las subinstalaciones en las que esté dividida cada instalación. En la sección segunda se introduce una nueva disposición relativa a la acreditación de los verificadores que desarrollen las actividades de verificación bajo el RCDE UE, que deberán estar acreditados con arreglo a los requisitos establecidos en la normativa de la Unión Europea.

El capítulo VII hace referencia a la regulación del Registro de la Unión Europea y a las obligaciones de entrega de derechos de emisión.

El régimen sancionador se regula en el capítulo VIII y es de aplicación a todos los sujetos afectados por el RCDE UE, comprendiendo, por tanto, instalaciones fijas y operadores aéreos. Acorde con las nuevas obligaciones de seguimiento y notificación que afectan a la IV fase del RCDE UE, se introducen nuevas infracciones. En relación con las instalaciones excluidas del RCDE UE, se tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de la medida de mitigación equivalente a la participación de dicha instalación en el RCDE UE definida reglamentariamente.

Finalmente, el capítulo IX, dedicado a la aviación, contiene la regulación específica del sector aéreo bajo el RCDE UE. En él se describe la normativa de aplicación a las obligaciones de seguimiento y a la notificación de las emisiones de los operadores aéreos. Se mantienen las disposiciones relativas a la asignación gratuita de los operadores aéreos, incluida la reserva especial de derechos de emisión.

Respecto a las disposiciones adicionales de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, destaca en particular la modificación efectuada en la disposición adicional cuarta por la que se regula la exclusión de instalaciones de pequeño tamaño. España ha decidido seguir dando opción a la exclusión de estas instalaciones durante el periodo de asignación 2021 a 2025, procediendo, no obstante, a redefinir el contenido mínimo de la medida equivalente con base a los nuevos objetivos de reducción de emisiones, a cuyo efecto se ha aprobado el Real Decreto 317/2019, de 26 de abril.

También hay que referirse al cambio que se lleva a cabo en la disposición adicional séptima por la que se añade la obligación de la Oficina Española de Cambio Climático, como autoridad competente en materia de la administración del área española del Registro de la Unión Europea, de informar sin demora a las autoridades competentes en materia de investigación y lucha contra el fraude, blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, de cualquier transacción en dicho registro que pueda estar relacionada con estas actividades.

Se modifican las disposiciones transitorias primera a tercera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y se suprimen aquellas que han perdido vigencia. La disposición transitoria primera contempla el régimen transitorio para el cumplimiento de las obligaciones de entrega hasta el 30 de abril de 2021.

La disposición transitoria segunda garantiza que las unidades correspondientes a los créditos internacionales generados por las actividades de proyectos de aplicación conjunta («URE») o mecanismos de desarrollo limpio («RCE») del Protocolo de Kioto, sean elegibles para su uso e intercambio por derechos de emisión válidos, en la medida en que no superen los límites cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa de la Unión Europea y hasta la fecha que esta determine.

En la disposición transitoria tercera se procede a aclarar el régimen transitorio para la aviación durante los años 2013-2023, como consecuencia de los cambios introducidos por la normativa de la Unión Europea.

Asimismo, se modifican las disposiciones finales primera a tercera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y se suprime la disposición final tercera bis.

Se modifica el anexo I para incluir en el punto 29, dedicado a la Aviación, una letra k) que incorpora la exclusión de los operadores no comerciales que emitan por debajo del umbral establecido en la normativa de la Unión Europea.

Esta ley modificativa contiene una disposición transitoria única, de forma que determinadas disposiciones modificadas se mantienen vigentes en su redacción anterior en lo que se refiere al periodo de comercio 2013-2020, asegurando la continuidad entre la fase III y la fase IV del RCDE UE. Finalmente, contiene tres disposiciones finales.

La disposición final primera recoge los títulos competenciales que sirven de base a la regulación adoptada. La disposición final segunda recoge expresamente la incorporación parcial de la Directiva (UE) 2018/410, de 14 de marzo de 2018.

Por último, esta ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> de la Constitución, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, a excepción de la disposición adicional segunda, sin perjuicio de las competencias de ejecución que ostentan las comunidades autónomas en materia de legislación de medio ambiente. No obstante lo anterior, aquellas materias relacionadas con la aviación se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.20.<sup>a</sup> de la Constitución en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.

**Entrada en vigor:** 18 de diciembre de 2020.

**Normas afectadas:** Se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, en los términos expresados en el apartado “Resumen”.

**Enlace web:** [Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica 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, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de enero de 2021*

### [Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica](#)

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

**Fuente:** BOE núm. 340, de 30 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Sector eléctrico. Derechos de acceso y conexión. Tramitación. Productores. Consumidores. Redes de transporte y distribución. Instalaciones. Procedimiento único. Autoconsumo. Garantías económicas. Energías renovables. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

#### **Resumen:**

De conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#), por derecho de acceso se entenderá el derecho de uso de la red en unas condiciones legal o reglamentariamente determinadas y por derecho de conexión a un punto de la red, el derecho de un sujeto a acoplarse eléctricamente a un punto concreto de la red en unas condiciones determinadas.

El problema radica en que el desarrollo reglamentario del precepto, hasta este momento, todavía no se había producido. El Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho de la Unión Europea, ha llevado a cabo una reorganización competencial en relación con el acceso y la conexión a las redes eléctricas de tal forma que corresponde al Gobierno aprobar, mediante real decreto del Consejo de Ministros, los criterios y procedimientos que la concesión de acceso y conexión deberá satisfacer para el cumplimiento de los objetivos de política energética y penetración de renovables.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia aprobará, mediante circular, la metodología y las condiciones de acceso y conexión.

El [Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores](#), incluyó en su disposición adicional tercera diversas medidas para luchar contra la especulación en los derechos de acceso y conexión en las instalaciones de producción e incrementar la firmeza exigible a los proyectos.

En este contexto, el presente RD regula los aspectos relativos al acceso y la conexión que se enmarcan dentro del ámbito competencial del Gobierno. Tiene por objeto establecer los principios y criterios en relación con la solicitud, tramitación y otorgamiento de los permisos de acceso y de conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica que se aplicarán a productores, consumidores, titulares de instalaciones de almacenamiento y titulares y gestores de las redes de transporte y distribución.

Este RD se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> y 25.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y las bases del régimen minero y energético, respectivamente.

Se destacan los siguientes aspectos:

-La obligación de las nuevas instalaciones de generación, consumo, almacenamiento, transporte y distribución de obtener permisos de acceso y de conexión para poder conectarse a la red.

-Con carácter general, el criterio de ordenación del otorgamiento será el de prelación temporal, si bien, con el fin de servir al impulso de la penetración de las energías renovables, se regula la excepción al mismo en los casos de hibridación de instalaciones de generación existentes y de concursos de capacidad de acceso en nuevos nudos de la red de transporte.

-En general, existe un procedimiento único para la obtención de los permisos de acceso y de conexión a las redes de transporte y distribución eléctricas, en el que el gestor de la red actúa como punto de contacto para el solicitante durante todo el procedimiento.

-En el caso de consumidores y generadores de pequeña potencia, se prevé la aplicación de un procedimiento simplificado en el que los tiempos se ven reducidos a la mitad.

-Exime de obtener permisos de acceso y de conexión a determinadas instalaciones de generación de electricidad vinculadas a las modalidades de autoconsumo. Adicionalmente, hace extensiva esa excepción en el caso de consumidores a los que les resulte de aplicación el artículo 25.1 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre.

-Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso y de conexión, que serán establecidas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

-La obligación del titular de la instalación de suscribir un contrato técnico de acceso con el titular de la red a la que se conecte, que registrará las relaciones técnicas entre ambos.

-El capítulo V regula la posibilidad de convocar concursos para el otorgamiento de permisos de acceso en nudos concretos de la red de transporte para nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica que utilicen fuentes de energía primaria renovable, solas o combinadas con instalaciones de almacenamiento, o para nuevas instalaciones de almacenamiento.

-El capítulo VII regula las garantías económicas que deberán constituirse para poder tramitar la obtención de permisos de acceso y de conexión en el caso de instalaciones de generación de electricidad.

**Entrada en vigor:** 31 de diciembre de 2020

**Normas afectadas:**

Se derogan cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este real decreto, y en particular:

a) Los artículos 53, 54, 57, 59-bis, 62, 66 y 66-bis, del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

b) Los artículos 4.2 y 5 del [Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia](#).

### **Modificaciones:**

-La disposición final primera establece que, con la entrada en vigor del RD, será de plena aplicación lo previsto en el artículo 33 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, y en su normativa de desarrollo.

-Mediante la disposición final segunda, se modifica el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, para condicionar la autorización administrativa de las infraestructuras de evacuación a la presentación por parte de los titulares de dichas líneas de evacuación de un documento que acredite la existencia de un acuerdo vinculante para el uso compartido de las mismas por parte de todos los titulares de permisos de acceso y de conexión en la misma posición de línea.

-A través de la disposición final tercera se lleva a cabo la modificación del [Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos](#), al objeto de precisar la aplicación del régimen retributivo específico a las instalaciones híbridas.

Asimismo, se modifica la definición de potencia instalada aplicable en el caso de instalaciones de tecnología fotovoltaica de manera que esta sea la menor entre la suma de las potencias máximas unitarias de los módulos fotovoltaicos que configuran la instalación y la potencia máxima del inversor, o inversores, que configuren la instalación.

-La disposición final quinta modifica la disposición transitoria primera del Real Decreto 647/2020, de 7 de julio, para extender la posibilidad de expedir notificaciones operacionales limitadas al caso de instalaciones de generación de electricidad ubicadas en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares.

**Enlace web:** [Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica](#).

## Autonómica

### Andalucía

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de enero de 2021*

[Decreto-ley 31/2020, de 1 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de evaluación ambiental estratégica de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico y para impulsar la realización de proyectos de absorción de emisiones en Andalucía, así como de apoyo económico a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y de noche, y centro de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus \(COVID-19\)](#)

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

**Fuente:** BOJA núm. 85, de 2 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Evaluación ambiental estratégica. Urbanismo. Tramitación administrativa. Informe de Valoración Ambiental. Declaración Ambiental Estratégica. Cambio climático. Absorción de emisiones.

#### Resumen:

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de los instrumentos de planeamiento urbanístico constituye una herramienta esencial en la prevención de efectos significativos sobre el medio ambiente. De conformidad con la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal, los instrumentos de planeamiento cuya evaluación ambiental estratégica se iniciara con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, y la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, deberían sujetar su tramitación al nuevo procedimiento introducido en el artículo 40 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental en 2015.

No obstante, para los procedimientos de prevención ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico ya iniciados se estableció posteriormente una regulación específica a través 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](#), la cual añadió una nueva Disposición adicional tercera a la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, con la finalidad de no retrasar la aprobación de un número elevado de instrumentos de planeamiento urbanísticos que se encontraban en tramitación.

Sin embargo, en relación con la EAE de los instrumentos de planeamiento urbanístico que se realizó aplicando los criterios establecidos en la citada Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, se han dictado varias sentencias por parte del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que han generado una gran incertidumbre jurídica al

entender que el régimen establecido en esta Disposición no se acomodaba a la normativa de la Unión Europea, recogida en la Directiva 2001/42/CE, ni tampoco a la legislación básica estatal que se contiene en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Por lo expuesto, a nivel autonómico, surge la necesidad de adoptar una serie de medidas que garanticen que esta EAE se lleve a cabo ajustándose escrupulosamente a lo establecido en la citada normativa para despejar las incertidumbres que en estos momentos afectan a diversos procedimientos de EAE, muchos de los cuales ya han concluido con la emisión de un Informe de Valoración Ambiental o con una Declaración Ambiental Estratégica.

En relación con las medidas que se adoptan para garantizar una correcta EAE de los instrumentos de planeamiento urbanístico, se diferencian dos supuestos distintos. En el artículo 2 se contempla la situación en la que se encuentran aquellos expedientes en los que la EAE no llegó a concluirse con la emisión de un Informe de Valoración Ambiental o de una Declaración Ambiental Estratégica. En este caso, se ordena a los órganos ambientales competentes que estén tramitando procedimientos de evaluación ambiental estratégica de instrumentos de planeamiento urbanístico, que procedan a declarar su terminación.

Cuando la EAE hubiera concluido con la emisión de un Informe de Valoración Ambiental o con una Declaración Ambiental Estratégica, el Decreto-ley, en su artículo 3, opta por dejarlas sin efecto. En este segundo supuesto corresponde a los órganos de la Consejería competente en materia de urbanismo que actualmente estén tramitando procedimientos de aprobación definitiva de estos instrumentos de planeamiento urbanístico proceder a denegar su aprobación definitiva.

Los Ayuntamientos afectados por el presente Decreto-ley que, en ejercicio de su autonomía local, quieran volver a aprobar de nuevo su instrumento de planeamiento urbanístico tendrán que cumplir con el procedimiento de EAE previsto en el vigente artículo 40.5 de la Ley 7/2007, de 9 julio, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía.

En otro orden, la Ley 8/2018, de 8 octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, contempla medidas de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero donde destaca la regulación de los proyectos de compensación y autocompensación de emisiones (artículos 37 y 38). Sin embargo, su regulación fue sumamente restrictiva a la hora de permitir la realización de proyectos de absorción de emisiones en el marco del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones, ya que los proyectos que denomina de compensación de emisiones, sólo se pueden llevar a cabo en terrenos que tengan la naturaleza de demaniales. De esta forma, se estaba impidiendo la ejecución de proyectos de absorción de emisiones sobre terrenos de propiedad privada, incluso cuando se trata de terrenos de titularidad pública de carácter patrimonial.

En definitiva, se modifica esta norma para impulsar inversiones privadas en la ejecución de proyectos de absorción de CO<sub>2</sub> que en estos momentos se encuentran paralizadas debido a la regulación restrictiva de la citada Ley.

**Entrada en vigor:** 3 de diciembre de 2020

**Normas afectadas:**

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a este Decreto-ley. En particular, con el alcance retroactivo que se establece en el artículo 3.2 queda derogada la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal.

Modificación de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al cambio climático y para la transición energética en Andalucía. Se modifica el artículo 37.1 que queda redactado como sigue: “1. Los proyectos de absorción tienen por objeto el incremento de la capacidad de sumidero de carbono en terrenos de titularidad pública y privada”.

**Enlace web:** [Decreto-ley 31/2020, de 1 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de evaluación ambiental estratégica de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico y para impulsar la realización de proyectos de absorción de emisiones en Andalucía, así como de apoyo económico a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y de noche, y centro de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus \(COVID-19\)](#)

## Canarias

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de enero de 2021*

[Decreto 117/2020, de 19 de noviembre, por el que se designa el punto focal que se integra en la Red de Alerta estatal para la vigilancia de especies exóticas invasoras, y se crea y regula la Red de Alerta Temprana de Canarias para la detección e intervención de especies exóticas invasoras](#)

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

**Fuente:** BOCAN núm. 247, de 3 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Biodiversidad. Especies exóticas invasoras. Red de Alerta. Información.

### Resumen:

Las invasiones biológicas, junto con la destrucción de hábitats, constituyen las principales causas de pérdida de biodiversidad en el mundo. En determinadas ocasiones, las especies exóticas llegan a convertirse en especies invasoras, siendo las responsables de importantes daños ambientales y de un elevado número de extinciones. En el caso de las islas, las particulares condiciones ecológicas bajo las que han evolucionado los organismos insulares, provoca que el impacto negativo de las invasiones biológicas sea aún mayor que en los continentes.

El [Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto](#), ha regulado el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, creando en su artículo 14 una Red de Alerta para la vigilancia de especies exóticas invasoras a nivel nacional, que estaría integrada por los puntos focales designados por las Comunidades y Ciudades Autónomas, y los órganos competentes en materia de medio ambiente de la Administración General del Estado.

La necesidad de creación de la Red de Alerta en Canarias se hace más acuciante tras la aprobación del Real Decreto 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. A ello debe añadirse el Acuerdo del Gobierno de Canarias de 30 de agosto de 2019, por el que se aprueba la Declaración de Emergencia Climática en la Comunidad Autónoma.

En este contexto, a través de la creación de la Red de Alerta Temprana de Canarias se pretende hacer efectiva, de manera ágil, y adecuadamente coordinada a nivel interadministrativo, la detección e intervención rápida sobre las especies exóticas invasoras que fueran detectadas en las islas, evitando la proliferación de nuevos núcleos de estas especies y la consiguiente afección negativa a la biodiversidad nativa.

La Red de Alerta Temprana de Canarias se encuentra abierta a la participación voluntaria de cualquier persona, colectivo u organización.

A través de esta norma se da también cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 14.3, letras b y c, del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, relativa a la remisión, a la oficina de coordinación de la Red de Alerta estatal, de la información obtenida tanto en relación con la presencia de nuevos focos o poblaciones de especies exóticas invasoras y su identificación, localización, riesgos y extensión, como de la respuesta temprana con actuaciones de erradicación y control realizadas. Asimismo, se incluye la obligación de remisión de información a la Comisión Europea, contemplada en el artículo 8.2 del Real Decreto 216/2019, de 29 de marzo, relativa a la detección temprana de la presencia de especies exóticas invasoras preocupantes para las Islas Canarias, particularmente sobre la aparición de cualquier especie incluida en la lista de las Islas Canarias, cuya presencia en su territorio se desconociera con anterioridad, y sobre la reaparición en su territorio de cualquier especie incluida en la citada lista, tras haber sido dada por erradicada.

**Entrada en vigor:** 4 de diciembre de 2020

**Enlace web:** [Decreto 117/2020, de 19 de noviembre, por el que se designa el punto focal que se integra en la Red de Alerta estatal para la vigilancia de especies exóticas invasoras, y se crea y regula la Red de Alerta Temprana de Canarias para la detección e intervención de especies exóticas invasoras](#)

## Castilla y León

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de enero de 2021*

### Ley 4/2020, de 14 de diciembre, de declaración del Parque Natural de “Sabinas del Arlanza-La Yecla” (Burgos)

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

**Fuente:** BOCyL núm. 262, de 21 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Parque natural. Red Natura 2000. Especies. Recursos naturales. Sabinas.

#### **Resumen:**

«Sabinas del Arlanza La Yecla» (Burgos) fue incorporado a la Red Natura 2000 mediante Decreto 57/2015, de 10 de septiembre, declarándose la ZEC-ES4120091-Sabinas del Arlanza y la ZEPA-ES4120031-Sabinas del Arlanza, ambas incluidas íntegramente en el ámbito territorial del Espacio Natural Sabinas del Arlanza-La Yecla, y la ZEC-ES4120071-Riberas del Río Arlanza y sus afluentes, incluida parcialmente en el mismo.

Además de los valores vinculados al medio biótico, es necesario reseñar sus elementos abióticos como una de las señas de identidad más singulares de este espacio.

En conjunto, el espacio delimitado posee unas características geológicas, geomorfológicas, paleontológicas, vegetales, faunísticas, paisajísticas, culturales, históricas y etnográficas sobresalientes o muy destacadas respecto a su entorno, por lo que es oportuno dotarlo de un marco jurídico propio que garantice su preservación, así como la promoción de medidas de restauración y mejora de los recursos naturales, patrimoniales e históricos que así lo precisen. Además, debe garantizarse la conservación de las especies de fauna o flora sensibles o singularmente amenazadas, elaborando, cuando sea preciso, planes de conservación y mejora.

Para ello, se procedió a la tramitación y aprobación de su correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales mediante Decreto 48/2018, de 29 de noviembre.

En este contexto, la ley se estructura en cuatro artículos, una disposición adicional, seis disposiciones finales y un anexo en el que se refleja la delimitación cartográfica del ámbito territorial del Parque Natural.

El Espacio Natural «Sabinas del Arlanza-La Yecla», ubicado en la provincia de Burgos, constituye uno de los ámbitos territoriales donde las masas de sabina (*Juniperus thurifera*), conocida localmente como enebro, especie designada de interés prioritario en la Unión Europea, alcanzan mayor extensión y relevancia.

Su singular configuración geomorfológica es la responsable de la importante población de especies rupícolas que entre los cortados rocosos encuentran refugio: alimoche, buitre leonado, águila real, halcón peregrino y búho real son algunas de ellas.

Posee una superficie de 39.173 ha, incluyendo la totalidad de los términos municipales de Carazo, Contreras, Mamolar, Quintanilla del Coco, Santibáñez del Val, Santo Domingo de Silos y Retuerta y parcialmente a los términos municipales de Arauzo de Miel, Barbadillo del Mercado, Cascajares de la Sierra, Ciruelos de Cervera, Covarrubias, Cuevas de San Clemente, Espinosa de Cervera, Hortigüela, Mambrillas de Lara, Mecerreyes, Pinilla de los Barruecos, La Revilla y Ahedo, Tejada y Villanueva de Carazo, todos ellos en la provincia de Burgos.

Sus límites geográficos son los que se especifican en el anexo de la presente ley.

**Entrada en vigor:** 10 de enero de 2020

**Normas afectadas:**

Significar la singularidad de las disposiciones finales tercera y cuarta, ya que modifican la denominación de dos espacios naturales protegidos cuyos nombres estaban generando confusión en la sociedad, el Parque Regional de «Picos de Europa en Castilla y León» (León), que pasará a denominarse Parque Regional «Montaña de Riaño y Mampodre» (León), y el Parque Natural «Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina» (Palencia), cuya denominación se sustituye por la de «Montaña Palentina» (Palencia).

**Enlace web:** [Ley 4/2020, de 14 de diciembre, de declaración del Parque Natural de “Sabinas del Arlanza-La Yecla” \(Burgos\).](#)

## Comunidad Foral de Navarra

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de enero de 2021*

### Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental

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

**Fuente:** BON núm. 296, de 22 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Prevención. Actividades públicas y privadas. Reducción de la contaminación. Intervención administrativa. Autorizaciones ambientales. Coordinación. Simplificación administrativa. Participación. Autorización ambiental integrada. Autorización ambiental unificada. Licencia de actividad clasificada. Inspección. Restauración de la legalidad ambiental. Calidad del aire. Entidades locales

#### **Resumen:**

Con la finalidad de proteger la naturaleza y salvaguardar la salud y la calidad de vida de las personas, la Unión Europea ha aprobado una copiosa normativa en la que se establecen los mecanismos de intervención de los poderes públicos sobre las instalaciones y actividades con incidencia ambiental, así como sobre los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

La Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, ha regulado de manera integrada los procedimientos de intervención de las Administraciones Públicas de las Comunidad Foral de Navarra en la puesta en marcha y funcionamiento de las actividades que pudieran tener incidencia ambiental. No obstante, la aplicación de esta norma a lo largo de estos años ha revelado la necesidad de introducir cambios y adaptaciones a la situación actual.

En este sentido, son importantes los cambios producidos en materia de actividades sometidas a Autorización Ambiental Integrada, evaluación ambiental, de simplificación administrativa, y, finalmente, en la jerarquización de la intervención administrativa en función de la afeción real y efectiva que sobre el medio ambiente pueden llegar a tener las actividades económicas desarrolladas.

Dentro de este marco, la presente ley foral tiene por objeto “regular las distintas formas de intervención de las administraciones públicas de Navarra para la prevención, reducción de la contaminación y el impacto ambiental sobre la atmósfera, el agua, el suelo, el paisaje, así como sobre el medio natural, de determinadas actividades, públicas o privadas, como medio de alcanzar la máxima protección posible del medio ambiente en su conjunto.

En particular, esta ley foral tiene las siguientes finalidades:

-Establecer un control administrativo ambiental previo a la instalación y puesta en marcha de determinadas instalaciones, proyectos y actividades y, posteriormente, en su funcionamiento, puesta en marcha o ejecución.

-Garantizar la colaboración y coordinación de las diferentes administraciones públicas que intervienen para el establecimiento, explotación, y modificación de las instalaciones, proyectos y actividades comprendidas en esta ley foral.

-Simplificar los procedimientos autorizatorios en materia ambiental y tratar de garantizar que sean lo más cortos y seguros posibles”.

La integración ambiental se desarrollará de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) La realización de un previo análisis justificativo de las necesidades que se pretenden satisfacer con la actuación de que se trate.
- b) La integración de las exigencias y condicionamientos ambientales en el diseño de las actividades desde su planteamiento inicial.

Se reconoce el derecho de la ciudadanía a la participación de manera real y efectiva en la adopción de las decisiones correspondientes a los procedimientos previstos en esta ley foral. Asimismo, será pública la acción para exigir ante las administraciones competentes el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley foral.

El Título I “Intervención ambiental mediante autorización ambiental unificada” integra el Capítulo I “Instrumentos de intervención ambiental”, que regula cuáles son los planes, programas, instalaciones, proyectos y actividades con incidencia ambiental y las distintas formas de intervención.

Las autorizaciones ambientales reguladas en la presente ley foral, cuyo otorgamiento corresponde al departamento del Gobierno de Navarra con competencia en materia de medio ambiente son:

- a) Evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental, conforme a lo dispuesto en la legislación básica.
- b) Autorización ambiental integrada.
- c) Autorización ambiental unificada.
- d) Evaluación de afecciones ambientales.

El Capítulo ii establece las disposiciones comunes a los instrumentos de intervención ambiental. En los capítulos siguientes se regula la intervención ambiental mediante autorización ambiental unificada y mediante evaluación de afecciones ambientales. El capítulo V se refiere a las instalaciones y actividades sometidas a licencia de actividad clasificada y el capítulo VI prevé el régimen de transición de las instalaciones y actividades con incidencia ambiental. En concreto, el artículo 53 regula la transición del régimen de autorización ambiental integrada al de autorización ambiental unificada o al de licencia de actividad clasificada.

En el Título II se contempla la inspección y seguimiento de los proyectos, actividades e instalaciones sometidas a intervención ambiental. La inspección tiene por finalidad garantizar su adecuación a la legalidad ambiental y verificar el cumplimiento y la eficacia de las condiciones establecidas en las autorizaciones o licencias reguladas en esta ley foral y, en general, de la normativa ambiental vigente.

El Título III Disciplina y restauración de la legalidad ambiental, contempla la legalización de actividades sin autorización o licencia; las medidas aseguradoras, correctoras y el deber de reposición de la realidad física alterada; y el régimen de infracciones y sanciones

Se destacan las siguientes disposiciones adicionales:

Segunda.- Colaboración en el sostenimiento de la Red de calidad del aire de Navarra.

“Las instalaciones industriales que realicen emisiones de contaminantes atmosféricos superando umbrales cuantitativos concretos estarán obligadas a colaborar en el sostenimiento de la Red de control de la calidad del aire de Navarra de forma proporcional al peso de sus emisiones en relación con las emisiones del conjunto de Navarra. Reglamentariamente se determinarán los umbrales y las fórmulas de colaboración.

Tercera.- Actividades y proyectos cuya implantación territorial afecta a más de un término municipal o se ubican fuera de los límites territoriales de Navarra.

Cuarta.- Colaboración técnica con las entidades locales previa a la concesión de la licencia de actividad clasificada.

El departamento competente en materia de medio ambiente prestará la colaboración técnica necesaria para que las entidades locales puedan ejercer su competencia en la concesión de las licencias de actividad clasificada.

**Entrada en vigor:** 22 de junio de 2021

#### **Normas afectadas:**

Se deroga la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley foral, salvo lo previsto en las disposiciones transitorias primera y segunda de la presente ley foral.

Asimismo, se deroga el Decreto Foral 135/1989, de 8 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas que deberán cumplir las actividades emisoras de ruidos o vibraciones, salvo el capítulo III. Contenidos de los proyectos, que seguirá vigente hasta la aprobación de una nueva normativa que regule los aspectos contenidos en el mismo. El régimen jurídico aplicable en materia de ruido será el definido por la legislación básica.

Modificación de los artículos 117 y 118 del Texto Refundido de la ley foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por el [Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio](#).

**Enlace web:** [Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental](#).

## Comunidad Valenciana

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de enero de 2021*

### Ley 2/2020, de 2 de diciembre, de la Generalitat, de la información geográfica y del Institut Cartogràfic Valencià

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

**Fuente:** DOGV número 8978 de 7 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Información geográfica. Geomática. Cartografía.

#### **Resumen:**

El Institut Cartogràfic Valencià es el organismo de geomática de la Comunitat Valenciana y, por lo tanto, debe prestar atención a los diferentes estudios que actualmente integran este campo del conocimiento: la cartografía, la geodesia, la fotogrametría, la teledetección, la sísmica o los sistemas de información geográfica, entre otros.

En algunos de estos campos el Institut Cartogràfic Valencià hace años que trabaja, pero en otros no se había hecho ningún paso serio para que formaran parte de su actividad normal de trabajo como agencia de cartografía homologable a otras agencias nacionales de cartografía de nuestro entorno continental, en cuanto que instrumento al servicio no solo de las administraciones públicas valencianas sino también de toda la sociedad valenciana.

En esta ley, a todos los efectos, se emplea el término geomática para referirse a lo que tradicionalmente se ha entendido como cartografía. La Generalitat tiene competencia para establecer este marco normativo, aunque no haya previsión estatutaria expresa en el Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana sobre la geomática, dado su carácter instrumental, tal como dejó patente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1984.

En la medida en que hay numerosas actividades administrativas autonómicas para las cuales resulta instrumental la actividad cartográfica (ordenación del territorio, obras públicas, carreteras, urbanismo...) resulta evidente que las administraciones competentes deben poder desarrollar sus propios servicios cartográficos, con carácter instrumental de las competencias en cuestión (que, como es sabido, forman parte del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, tanto en su versión de 1982, como en la derivada de la profunda reforma acometida en 2006, actuales artículos 49.1.9.<sup>a</sup>, 49.1.13.<sup>a</sup>, 49.1.14.<sup>a</sup> y de nuevo 49.1.9.<sup>a</sup>, respectivamente), siempre que no afecten a las competencias estatales en la materia, el sistema cartográfico nacional y las cuestiones que le son propias en exclusiva (como las referidas a la defensa nacional, por ejemplo, artículo 149.1.4.<sup>o</sup> CE). Esta competencia autonómica no ha sido, además, cuestionada en ningún caso en cuanto a la actividad del Institut Cartogràfic Valencià ni en cuanto a la regulación contenida a la ya mencionada Ley 9/1997, de 9 de diciembre, de Creación del Institut Cartogràfic Valencià.

Reconocida la competencia de la Generalitat en materia de geomática, atendido su carácter instrumental, esta nueva ley pretende facilitar que el Institut Cartogràfic Valencià desarrolle su actividad en todos los campos de la geomática, asumiendo también aspectos no tratados hasta ahora y que son fundamentales para la normalización de la actividad geomática valenciana, lo cual se traduce en la creación de nuevos elementos que van más allá de la actividad puramente centrada en la producción de cartografía y que tienen que ver con la coordinación de la actividad geomática en la Comunitat Valenciana o la aplicación de la informática en los campos tradicionales de la cartografía.

Esta iniciativa legislativa es acorde con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas:

a) Necesidad y eficacia. La finalidad de esta ley es actualizar la normativa en materia de geomática al contexto jurídico y tecnológico actual. La nueva perspectiva que la cartografía tiene actualmente, entendida como información geográfica, requiere que la regulación de la Ley 9/1997 sea actualizada desde la vertiente jurídica y técnica. En definitiva, la finalidad de esta normativa es dotar a la Generalitat del instrumento jurídico que permita el desarrollo de la actividad cartográfica de forma eficiente y eficaz.

b) Seguridad jurídica. En la redacción de esta ley se ha considerado la normativa europea y estatal en materia de información geográfica. La ley que regula la actividad cartográfica valenciana data de 1997, por lo que es necesario actualizar dicha legislación adecuándola al contexto jurídico y técnico actual. La regulación de la materia enuncia y perfila los instrumentos básicos que serán el pilar del Sistema cartográfico valenciano generando un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certitud. La oportunidad de esta nueva regulación tiene que ver con la voluntad política de dotar de seguridad y estabilidad a la actividad llevada a cabo hasta ahora por el Institut Cartogràfic Valencià, que se considera en todo caso necesaria por la gran cantidad de servicios que presta a las administraciones valencianas (tanto autonómica como locales), de gran importancia para la prestación de otros servicios, como por ejemplo la planificación urbanística y la planificación estratégica a todos los niveles, así como por los beneficios que genera para la sociedad valenciana.

c) Transparencia. Los destinatarios de esta norma, principalmente, son los entes que integran el sector público valenciano.

d) Eficiencia. El contenido de la ley no impone cargas administrativas. Por otro lado, una de las finalidades de esta ley es racionalizar los recursos públicos que se destinan a la producción y la difusión de datos geográficos. Estas consideraciones de oportunidad, inevitablemente relacionadas con la política del Consell plasmada en esta ley, tienen también que ver con la previsión de costes y otros impactos a todos los niveles que se contemplan de la normativa: pocos costes económicos más allá de los que ya se están produciendo, e impactos negativos inexistentes en otras normas o actuaciones del Consell.

Como rasgos a destacar y principales novedades de esta ley, la norma establece las funciones del Institut Cartogràfic Valencià, añadiendo nuevas, sustituye el Consejo Rector por un nuevo Consejo de Dirección más reducido y establece la obligación de elaborar un Plan plurianual de gestión y un Plan anual de actuación, además del Plan cartográfico, para planificar la actividad cartográfica. En cuanto al papel del Institut Cartogràfic Valencià como agencia de geomática de la Comunitat Valenciana, la ley le atribuye la facultad de planificar las actividades geomáticas y de información geográfica, siendo el documento básico para llevar a cabo este último aspecto el Plan cartográfico.

La ley también crea el sistema cartográfico valenciano, constituido por una serie de elementos que gravitan en el entorno del Institut Cartogràfic Valencià, que es la pieza fundamental. Finalmente, en esta vertiente orgánica, la ley crea la Comisión Cartográfica Asesora y de Coordinación Institucional como foro de reunión de las administraciones valencianas en materia geomática y la Comisión Científica como órgano asesor de carácter científico y punto de encuentro de las universidades valencianas.

Más allá de consideraciones funcionales, de organización institucional y de planificación, la norma también regula la actividad que deberá ser desarrollada y define algunos de sus instrumentos: así, establece el Registro de cartografía para la inscripción y oficialización de la cartografía elaborada por cualquier administración que siga los criterios que deberán ser establecidos reglamentariamente. La ley define también como elementos del Sistema cartográfico valenciano las redes geodésicas activa y pasiva –la Red de estaciones de referencia de Valencia y la Red de cuarto orden– y la Red sísmica de Valencia. La necesidad de las redes geodésicas se fundamenta en los principios que tienen como objetivo materializar un sistema de referencia geodésico homogéneo para garantizar la continuidad en coordenadas, la interoperabilidad de los datos y la reutilización de toda la información geográfica.

Las coordenadas de sus vértices y de las estaciones de la red GNSS deberán determinarse por cálculos globales que deberán alcanzar todo el territorio, y para garantizar la coordinación se deberá garantizar, a su vez, que se encuentran enlazadas e integradas con las redes limítrofes y estatales oficiales, así como con la red que define el marco europeo e internacional, manteniendo la Generalitat la titularidad sobre sus redes adscritas. En este sentido, las técnicas de observación empleadas, tanto por la red activa GNSS de nuestro país (Red de estaciones de referencia de Valencia), como para la red pasiva (Red de cuarto orden), utilizan los sistemas globales de posicionamiento por satélite.

La norma prevé que las señales geodésicas, el instrumental de las redes propias o cualquier software instrumental necesario para el funcionamiento de los servicios y su explotación y productos formarán parte del patrimonio del Institut Cartogràfic Valencià como parte de los bienes y derechos adscritos por la Generalitat, que conservarán su calificación jurídica originaria, así como los que le sean incorporados y adscritos en el futuro por cualquier entidad o persona y por cualquier título. También se prevé que la distribución de estaciones de la red GNSS se basará en la demanda de las personas usuarias y de las necesidades de producción cartográfica, prestación de servicio de cobertura global en nuestro territorio y en la tecnología existente que haga posible servicios actualizados y adaptados a la existencia de nuevas constelaciones GNSS.

El resto de administraciones públicas en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana que necesiten desplegar estaciones GNSS tendrán que coordinar su desarrollo de acuerdo con las normas, la planificación y los estándares establecidos por el Institut Cartogràfic Valencià y el Instituto Geográfico Nacional. La distribución de vértices de la red geodésica de cuarto orden se debe adaptar a las necesidades del territorio y de las personas usuarias y desarrollarse conforme a la tecnología actual, en cuanto a la implantación y la observación de la red, y en cuanto al posterior aprovechamiento.

La Infraestructura de datos espaciales valenciana es otro de los elementos que integran el Sistema cartográfico valenciano, y es la red organizada de recursos de información de nuestra comunidad autónoma, constituyendo el nodo de información geográfica de la Generalitat y

de las demás administraciones públicas valencianas para el tratamiento de este tipo de información. La Infraestructura de datos espaciales valenciana se caracteriza por ser la infraestructura del conjunto de la administración valenciana. Está diseñada para incluir las administraciones locales que lo soliciten. Es cooperativa, puesto que los titulares de la información incluida mantienen íntegramente la competencia y la responsabilidad sobre ella, cooperando con su aportación al desarrollo de la Infraestructura de datos espaciales valenciana. Es también integradora, al impulsar la incorporación de la información proveniente de diferentes productores y, a la vez, al poner en relación esta con la de otros proveedores para generar más valor añadido. La infraestructura combina su carácter de almacén histórico —puesto que debe mantener las series temporales de información relativa al territorio dinámico y cambiante— con la calidad de la información que contiene, con referencias geográficas precisas y homogéneas, y siempre con la información más actualizada posible.

En último término, la Infraestructura de datos espaciales valenciana es acorde con el desarrollo de la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, que traspone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2007/2/CE, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea.

Por otro lado, la ley contempla que el Institut Cartogràfic Valencià, en cuanto que organismo de geomática, se constituya como Cartoteca digital con el objeto de preservar para las generaciones futuras el patrimonio cartográfico valenciano.

Conjuntamente con ello, otro de los elementos integrantes del Sistema cartográfico valenciano será el Mapa municipal, que recogerá el trabajo realizado por el Institut Cartogràfic Valencià en las labores de delimitación municipal, de alteración de líneas de término y de la mejora geométrica de estas líneas. Se pretende así incrementar la seguridad jurídica de los ayuntamientos gracias a la labor de un sistema de información geográfica moderno y avanzado.

El último elemento que integra el Sistema cartográfico valenciano es el Nomenclátor geográfico valenciano, que estará formado por los topónimos que aparecen en la cartografía elaborada por el Institut Cartogràfic Valencià de acuerdo con las denominaciones oficiales fijadas por la Acadèmia Valenciana de la Llengua.

**Entrada en vigor:** El 8 de diciembre de 2020

**Normas derogadas:**

La Ley 9/1997, de 9 de diciembre, de creación del Institut Cartogràfic Valencià.

**Enlace web:** [Ley 2/2020, de 2 de diciembre, de la Generalitat, de la información geográfica y del Institut Cartogràfic Valencià](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de enero de 2021*

### [Decreto 205/2020, de 11 de diciembre, del Consell, de regulación de los aprovechamientos forestales en montes privados y la enajenación de aprovechamientos forestales en montes gestionados por la Generalitat](#)

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

**Fuente:** DOGV número 8978 de 18 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Aprovechamientos forestales. Montes privados. Enajenación aprovechamientos forestales. Montes públicos.

#### **Resumen:**

La Orden 10/2015, de 8 de abril, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se regulan los aprovechamientos forestales en la Comunitat Valenciana desarrolla lo dispuesto en esta materia en la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana y en el Decreto 98/1995, de 16 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el reglamento de esta ley, así como en el [Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana](#), todo ello en el marco de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Posteriormente a la entrada en vigor de la Orden 10/2015 se suscitaron dudas sobre la interpretación de algunos conceptos y ciertos problemas de carácter procedimental que se consideraba necesario aclarar, por lo que se redactó y publicó la Resolución de 29 de marzo de 2017, de la Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental, por la que se modifican los anexos de la Orden 10/2015, de 8 de abril, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se regulan los aprovechamientos forestales en la Comunitat Valenciana.

La publicación de la citada Resolución dejó sin efecto los anexos de la Orden 10/2015 en los que se regulaba, entre otros aspectos, el uso privativo del dominio público forestal para la explotación de instalaciones, quedando desde ese momento sin regulación la enajenación del disfrute de determinadas instalaciones localizadas en montes públicos en la Comunitat Valenciana.

Con el presente decreto se pretende regular dicha utilización de instalaciones localizadas en montes públicos mediante su consideración como aprovechamiento forestal recreativo, englobando a las actividades de servicios en montes gestionados que por su carácter empresarial y económico se desarrollen en el monte al amparo de su funcionalidad, aunque no conlleven el consumo de recursos forestales, siempre que se fundamenten en la explotación de instalaciones públicas preexistentes.

Asimismo, se pretende avanzar en la simplificación de la tramitación de autorizaciones respecto a la anterior versión, junto con la simplificación documental asociada a los procedimientos administrativos en la tramitación administrativa y la puesta en valor de los instrumentos técnicos de gestión forestal.

Así pues, el presente decreto dedica el título II a regular la autorización y ejecución de los aprovechamientos forestales en los montes no gestionados por la Generalitat y el título III a la regulación las condiciones generales para la enajenación de los aprovechamientos forestales en los montes gestionados por la Generalitat.

Por otra parte, se establecen las condiciones técnicas de carácter general para la ejecución de los aprovechamientos forestales, y las condiciones técnicas específicas para la ejecución de los distintos tipos de aprovechamiento forestal.

Finalmente, en cumplimiento del Reglamento (UE) n.º 995/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, el [Real Decreto 1088/2015, de 4 de diciembre, para asegurar la legalidad de la comercialización de madera y productos de la madera](#) y el Decreto 58/2013, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana, el presente decreto establece las condiciones generales para la asignación del código normalizado que deberá asignarse a los distintos aprovechamientos forestales para garantizar su trazabilidad y origen legal.

El presente decreto se articula sobre los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En virtud de los principios de necesidad y eficacia, este decreto se justifica por la necesidad de adecuar el marco normativo relativo a los aprovechamientos forestales a la legislación básica en la materia y, en particular, a las modificaciones y nuevos conceptos introducidos en la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, forestal de la Comunitat Valenciana, en sus sucesivas modificaciones y en especial las introducidas por la Ley 13/2018, de 1 de junio, de la Generalitat, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, forestal de la Comunitat Valenciana. Conviene remarcar a su vez su necesidad por razones de interés general al establecer el marco legal para la regulación del uso de instalaciones localizadas en montes públicos, aspecto que había quedado sin regulación específica e impedía su enajenación y disfrute.

Respecto al principio de proporcionalidad, este decreto contiene la regulación imprescindible para atender las necesidades de los aprovechamientos forestales en montes privados de la Comunitat Valenciana, así como la enajenación de aprovechamientos forestales procedentes de montes gestionados por la Generalitat, abogando por la simplificación documental asociada a los procedimientos de autorización y enajenación de aprovechamientos, sin que conlleve medidas restrictivas de derechos ni imponga obligaciones a las entidades destinatarias.

Con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, el contenido de este decreto es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, y pretende generar en el ámbito autonómico un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y

de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión de la materia al sector forestal y a la ciudadanía en general. En su desarrollo se han incorporado aspectos básicos fundamentales en materia de autorización y trazabilidad de aprovechamientos forestales contemplados en la legislación europea y nacional.

Finalmente, en cumplimiento del principio de eficiencia, este decreto no conlleva ningún tipo de cargas administrativas innecesarias o accesorias, sino que incorpora y concreta los regímenes de intervención administrativa previstos en la legislación básica respecto a la autorización de aprovechamientos, destacando la utilización de la declaración responsable en un gran número de supuestos, aspecto que implica un avance en la simplificación documental asociada a los procedimientos administrativos propios de la tramitación administrativa de aprovechamientos forestales.

Por todo lo anterior, y en el marco de la legislación citada, se ha elaborado el presente decreto por el que se regulan los aprovechamientos forestales en montes privados de la Comunitat Valenciana y la enajenación de aprovechamientos forestales en montes gestionados por la Generalitat.

**Entrada en vigor:** El 19 de diciembre de 2020

**Normas derogadas:**

-La Orden 10/2015, de 8 de abril, de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se regulan los aprovechamientos forestales en la Comunitat Valenciana

- La Resolución de 29 de marzo de 2017, de la Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental, por la que se modifican los anexos de la Orden 10/2015, de 8 de abril.

**Enlace web:** [Decreto 205/2020, de 11 de diciembre, del Consell, de regulación de los aprovechamientos forestales en montes privados y la enajenación de aprovechamientos forestales en montes gestionados por la Generalitat.](#)

# JURISPRUDENCIA AL DÍA

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

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

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de enero de 2021*

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Quinta\), de 3 de diciembre de 2020, asunto C-320/19, por la que se resuelve una cuestión prejudicial relacionada con la interpretación de la Directiva 2003/87/CE, sobre el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero](#)

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

**Fuente:** <http://curia.europa.eu>

**Palabras clave:** Cambio climático. Asignación gratuita de derechos de emisión. Instalaciones entrantes. Coeficiente de utilización de la capacidad.

### Resumen:

#### a. Breve referencia al supuesto de hecho.

La sentencia resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Contencioso-administrativo de Berlín, en el seno de un litigio entre una industria alemana (Ingredion GmbH) y la Agencia ambiental alemana, relativo a la determinación del factor de utilización de la capacidad pertinente a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a un nuevo entrante que dispone de una subinstalación con referencia de combustible.

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 18, apartado 2, párrafo segundo, de la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión.

Lo que pregunta el Tribunal alemán es si el artículo 18.2, párrafo segundo, de la Decisión 2011/278 debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión a los nuevos entrantes, el coeficiente de utilización de la capacidad pertinente se limita a un valor inferior al 100 %.

#### b. Inclusión de los extractos más destacados.

38. A este respecto, es necesario recordar, con carácter previo, que 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 ambiente (sentencia de 20 de junio de 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, apartado 62 y jurisprudencia citada).

39. 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 asignados (sentencia de 20 de junio de 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, apartado 63 y jurisprudencia citada).

41. A tal fin, el artículo 10 bis de dicha Directiva prevé que se asignen gratuitamente a las instalaciones pertenecientes a determinados sectores de actividad derechos de emisión, cuya cantidad, a tenor del apartado 11 de esta disposición, se reduce gradualmente a lo largo del tercer período de comercio, con el objetivo de lograr su total supresión en 2027 (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de junio de 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, apartado 65 y jurisprudencia citada).

44. En este contexto, el artículo 19, apartado 1, de dicha Decisión establece que, para los nuevos entrantes, tal como se definen en el artículo 3, letra h), de la Directiva 2003/87 y con excepción de los mencionados en el tercer guion de esta disposición, los Estados miembros calcularán la cantidad anual preliminar de derechos de emisión que se asignarán gratuitamente, multiplicando el valor de esos parámetros de referencia por el nivel de actividad de cada subinstalación. A tal efecto, los Estados miembros deben distinguir, de conformidad con el artículo 6 de esta misma Decisión, las subinstalaciones en función de su actividad, a fin de poder determinar si debe aplicarse una «referencia de producto», una «referencia de calor» o una «referencia de combustible», o bien un factor específico para las «subinstalaciones con emisiones de proceso».

45. A este respecto, con arreglo al artículo 18, apartado 1, letra c), de la Decisión 2011/278, el nivel de actividad en relación con el combustible, que es el pertinente en el litigio principal, corresponde, a semejanza de lo previsto para el calor y las emisiones de proceso, en virtud del apartado 1, letras b) y d), de dicho artículo, a la capacidad instalada inicial de la instalación de que se trate multiplicada por el factor de utilización de la capacidad que resulte pertinente.

46. Por tanto, a fin de apreciar el alcance del derecho de los nuevos entrantes a la asignación gratuita de derechos de emisión, es preciso examinar si ese factor de utilización de la capacidad pertinente se limita a un valor inferior al 100 %.

49. (...) el tenor del artículo 18, apartado 2, párrafo segundo, de la Decisión 2011/278 no proporciona ninguna indicación determinante que permita resolver la cuestión de la posible limitación de dicho factor a un valor inferior al 100 %.

50. En estas circunstancias, debe tenerse en cuenta, según jurisprudencia reiterada, la estructura general de la Directiva 2003/87 y de la Decisión 2011/278, así como los objetivos que persiguen ([sentencia de 18 de enero de 2018, INEOS, C-58/17](#), apartado 35 y jurisprudencia citada).

51. (...) las disposiciones relativas a la asignación gratuita de derechos de emisión a un nuevo entrante, como es el caso de la demandante en el litigio principal, que dispone de una subinstalación con referencia de combustible pueden compararse con las aplicables a las instalaciones existentes, por una parte, y a los nuevos entrantes que dispongan de subinstalaciones con una referencia distinta, por otra parte.

57. (...) la asignación gratuita de derechos de emisión a las instalaciones existentes se realiza sobre la base de datos representativos del funcionamiento efectivo de esas instalaciones.

58. En cambio, del considerando 16 de la Decisión 2011/278 se desprende igualmente que ese régimen no se extiende a los nuevos entrantes, para los que se establece de manera expresa que la asignación gratuita de derechos de emisión se someterá a un método de cálculo distinto.

59. (...) tal asignación a favor de los nuevos entrantes se efectúa sobre la base de la capacidad instalada inicial de las instalaciones de que se trate.

64. A este respecto, tomando en consideración las situaciones propias de cada uno de ellos, se establecieron dos regímenes distintos, por una parte, a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión a las instalaciones existentes y, por otra parte, a los nuevos entrantes.

65. (...) no puede sostenerse que el factor de utilización de la capacidad pertinente tenga por objeto, en su caso alcanzando un valor superior al 100 %, garantizar que, al igual que ocurre con las instalaciones existentes, la asignación gratuita de derechos de emisión a favor de los nuevos entrantes se efectúe sobre la base de datos que reflejen la utilización efectiva de la capacidad de la instalación de que se trate.

70. En el contexto de la asignación gratuita de derechos de emisión a los nuevos entrantes y, en particular, por lo que respecta a la determinación del nivel de actividad de las instalaciones en cuestión, procede distinguir entre las subinstalaciones con referencia de producto, por una parte, y las instalaciones con referencia de calor, con referencia de combustible o con emisiones de proceso, por otra.

71. En efecto, mientras que, en cuanto concierne a estas últimas, como se desprende del artículo 18, apartado 1, letras b) a d), de la Decisión 2011/278, la determinación del nivel de actividad depende del factor de utilización de la capacidad pertinente, no es así en el caso de los nuevos entrantes que disponen de una instalación con referencia de producto. Por lo que respecta a estos últimos, el artículo 18, apartado 1, letra a), de dicha Decisión establece que el nivel de actividad en relación con el producto será la capacidad instalada inicial de la instalación de que se trate para la producción de ese producto, multiplicada por el factor de utilización estándar de la capacidad.

72. Como se desprende del artículo 18, apartado 2, párrafo primero, de dicha Decisión, el factor de utilización estándar de la capacidad será determinado y publicado por la Comisión. A este respecto, procede señalar que, tal como se determina en la Decisión 2013/447 para el tercer período de comercio, el valor del factor de utilización estándar de la capacidad es inferior al 100 % para cada una de las referencias de producto.

73. De ello resulta que la lectura del artículo 18, apartado 2, párrafo segundo, de la Decisión 2011/278 a la luz de las disposiciones relativas a la determinación del nivel de actividad de los nuevos entrantes que disponen de instalaciones con referencia de producto no permite sostener que el valor del factor de utilización de la capacidad pertinente pueda ser superior o igual al 100 %.

76. A tal respecto, procede recordar que, si bien el objetivo principal de la Directiva 2003/87 es, como se ha recordado en el apartado 38 de la presente sentencia, reducir sustancialmente las emisiones de gases de efecto invernadero, este objetivo debe alcanzarse respetando una

serie de objetivos secundarios. Como se expone en los considerandos 5 y 7 de dicha Directiva, esos objetivos secundarios son fundamentalmente preservar el desarrollo económico y el empleo y mantener la integridad del mercado interior y de las condiciones de competencia ([sentencia de 22 de junio de 2016, DK Recycling und Roheisen/Comisión, C-540/14 P](#), apartado 49 y jurisprudencia citada).

77. Pues bien, la existencia de una desigualdad de trato que no esté objetivamente justificada entre las categorías de nuevos entrantes mencionadas en el apartado 74 de la presente sentencia podría obstaculizar la consecución de tales objetivos secundarios.

78. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 18, apartado 2, párrafo segundo, de la Decisión 2011/278 debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión a los nuevos entrantes, el factor de utilización de la capacidad pertinente se limita a un valor inferior al 100 %.

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

Estamos ante una STJUE tremendamente técnica, que exige la comprensión de muchos conceptos técnicos contenidos en la Directiva de asignación de derechos de emisión. La importancia de la misma radica en la interpretación que hace respecto a las instalaciones existentes, entrantes, factor de utilización de la capacidad...etc.

Respecto a la cuestión prejudicial que se plantea, el TJUE con base en que la existencia de una desigualdad de trato que no esté objetivamente justificada entre las categorías de nuevos entrantes podría obstaculizar la consecución de objetivos secundarios (el primario es la reducción de emisiones) como el desarrollo económico, el empleo, la integridad del mercado interior y las condiciones de competencia, concluye que el artículo 18.2 apartado 2, párrafo segundo, de la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo a la Directiva 2003/87/CE del debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión a los nuevos entrantes, el factor de utilización de la capacidad pertinente se limita a un valor inferior al 100 %.

**Enlace web:** [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Quinta\), de 3 de diciembre de 2020, asunto C-320/19.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de enero de 2021*

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Séptima\), de 10 de diciembre de 2020, asunto C-347/19, por la que se resuelve el recurso por incumplimiento contra el Reino de España, en relación con la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética](#)

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

**Fuente:** <http://curia.europa.eu>

**Palabras clave:** Eficiencia energética. Incumplimiento de Estado.

**Resumen:**

**a. Breve referencia al supuesto de hecho.**

Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 9, apartado 3, de la [Directiva 2012/27/UE](#), relativa a la eficiencia energética, al no haber adoptado disposiciones nacionales sobre la instalación en los edificios de dispositivos individuales de medición del consumo de calefacción, refrigeración y agua caliente.

El 22 de febrero de 2016, el Reino de España notificó a la Comisión la publicación del Real [Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE](#) y posteriormente el Real Decreto 1027/2017, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE).

A juicio de la Comisión esta transposición es incompleta ya que el citado RITE no prevé la instalación, en los edificios de apartamentos ni en los edificios polivalentes con una fuente central de calefacción/refrigeración o abastecidos a partir de una red de calefacción urbana o de una fuente central que abastezca varios edificios, de contadores individuales de consumo o, en su defecto, de calorímetros para medir el consumo de calor de cada radiador.

**b. Inclusión de los extractos más destacados.**

21. Debe recordarse que, en virtud del artículo 9, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2012/27, siempre que sea técnicamente posible, financieramente razonable y proporcionado en relación con el ahorro potencial de energía, los Estados miembros velarán por que los clientes finales de electricidad, gas natural, calefacción urbana, refrigeración urbana y agua caliente sanitaria reciban contadores individuales a un precio competitivo, que reflejen exactamente el consumo real de energía del cliente final y que proporcionen información sobre el tiempo real de uso.

22. A tenor del párrafo segundo de dicho artículo 9, apartado 1, siempre se proporcionarán tales contadores individuales de precio competitivo cuando se sustituya un contador existente, salvo que sea técnicamente imposible o no resulte rentable en comparación con el ahorro potencial estimado a largo plazo, y cuando se realice una nueva conexión en un edificio nuevo o se lleven a cabo obras importantes de reforma.

23. Además de estas obligaciones, el artículo 9, apartado 3, párrafo primero, de dicha Directiva establece que se instalará un contador de calor o de agua caliente en el intercambiador de calor o punto de entrega cuando se suministren calefacción y refrigeración o agua caliente a un edificio a partir de una red de calefacción urbana o de una fuente central que abastezca varios edificios.

24. Asimismo, a tenor del párrafo segundo de dicho artículo 9, apartado 3, en los edificios de apartamentos y polivalentes con una fuente central de calefacción/refrigeración o abastecidos a partir de una red de calefacción urbana o de una fuente central que abastezca varios edificios, se instalarán también, antes del 31 de diciembre de 2016, contadores de consumo individuales o, en su defecto, cuando esto no sea rentable o técnicamente viable, calorímetros para medir el consumo de calor de cada radiador, a menos que el Estado miembro interesado demuestre que la instalación de dichos calorímetros no sería rentable.

27. En el presente asunto, el plazo fijado en el dictamen motivado emitido por la Comisión, que el Reino de España recibió el 9 de marzo de 2018, expiraba el 9 de mayo de 2018. Pues bien, es pacífico que en esta última fecha este Estado miembro no había adoptado todas las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2012/27.

29. Por otro lado, este Estado miembro tampoco discute el hecho de que el RITE no prevé, contrariamente a lo exigido por la disposición citada, la instalación de contadores individuales o, en su defecto, cuando esto no sea rentable o técnicamente viable, de calorímetros para medir el consumo de calor de cada radiador, a menos que se demuestre que su instalación no sería rentable.

31. (...) el Reino de España invoca como justificación del retraso en la transposición íntegra de la obligación establecida en el referido artículo 9, apartado 3, la celebración de elecciones generales al Parlamento nacional y la necesidad de esperar al consiguiente nombramiento del nuevo Gobierno, precisando que no es posible constitucionalmente que el Gobierno en funciones apruebe disposiciones normativas, cabe señalar que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede esgrimir situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones y plazos establecidos por una directiva

33. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2012/27 en cuanto concierne a la instalación en los edificios de dispositivos individuales de medición del consumo de calefacción, refrigeración y agua caliente, al no haber adoptado en el plazo previsto todas las disposiciones nacionales necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en dicha disposición.

**Comentario del Autor:**

El TJUE constata el incumplimiento de la Directiva de eficiencia energética por parte de España al no haber adoptado en plazo las disposiciones necesarias para cumplir la previsión contenida en la Directiva sobre la instalación de medidores individuales, ya que el RITE sólo es aplicable a nuevos edificios y a instalaciones que se reformen en edificios ya existentes. El TJUE destaca que como España admite, el RITE no prevé contrariamente a lo exigido por la Directiva, la instalación de contadores individuales o, en su defecto, cuando esto no sea rentable o técnicamente viable, de calorímetros para medir el consumo de calor de cada radiador, a menos que se demuestre que su instalación no sería rentable.

**Enlace web:** [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Séptima\), de 10 de diciembre de 2020, asunto C-347/19.](#)

## Tribunal Supremo (TS)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de enero de 2021*

### [Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 6109/2019, Ponente: Ángeles Huet de Sande\)](#)

**Autora:** Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili e Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT)

**Fuente:** STS 3871/2020 - ECLI: ES:TS:2020:3871

**Palabras clave:** Contaminación atmosférica. Sistemas automáticos de medida. Competencias ejecutivas. Verificadores ambientales. Acreditación. Laboratorios.

#### **Resumen:**

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (sección 7ª), de 14 de junio de 2019, que desestimó el recurso interpuesto contra el artículo 4.2, párrafo 2º, la Orden PARA/321/2017, de 7 de abril, por la que se regulan los procedimientos de determinación de las emisiones de los contaminantes atmosféricos SO<sub>2</sub>, Nox, partículas y CO procedentes de grandes instalaciones de combustión, el control de los instrumentos de medida y el tratamiento y remisión de la información relativa a dichas emisiones.

La cuestión fundamental que centra la controversia es determinar si la competencia para acreditar los laboratorios que deban realizar los ensayos NGC2 de calibración de los sistemas automáticos de medida (SAM) debe ser reservada en exclusiva a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) —bien por sí misma, bien a través de los organismos con los que haya suscrito acuerdo de reconocimiento—, como hace la Orden impugnada, o pueden desarrollar esta función otros organismos designados a tal efecto por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Para la Administración recurrente, esta competencia no debe quedar reservada a la ENAC, al tener la Generalitat de Cataluña una competencia de naturaleza compartida en materia de medio ambiente. En su opinión, la correcta calibración de los SAM es una función vinculada al control de la contaminación atmosférica y se encuentra dentro de la función ejecutiva en materia de medio ambiente. Además, considera que el control periódico de los SAM atribuido a los laboratorios es una función de verificación ambiental, y que en las SSTC 33/2005, 20/2014 y [141/2016](#) se dejó sentado que la actividad de reconocimiento de las entidades de acreditación de verificadores ambientales se inscribe dentro de la función ejecutiva en materia de medio ambiente, por lo que la atribución en exclusiva a la ENAC de este cometido es contraria al orden constitucional de distribución de competencias. A lo anterior añade que la regulación básica estatal solo puede excepcionalmente establecerse mediante reglamentos y entiende que no se da en este caso tal excepcionalidad y que no se trata de una materia propiamente técnica. Por el contrario, la Abogacía del Estado defiende que la función de los verificadores ambientales, regulada en el artículo 18 del Reglamento

(CE) 1221/2009, de 25 de noviembre, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, no incluye la calibración de los sistemas automáticos de medida, por lo que la jurisprudencia constitucional citada no tiene relación con este caso. Por ello, considera justificado que, en este caso, se desarrolle la legislación básica en materia de medio ambiente por vía reglamentaria en atención a su carácter técnico.

En este contexto, la cuestión en la que el Tribunal Supremo entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la de determinar, en primer lugar, “Si le es dado al órgano jurisdiccional, con ocasión del cuestionamiento por exceso del título competencial habilitante —de rango constitucional— en que una disposición de carácter general se ampara, atribuirle a ésta un título competencial habilitante distinto y no previsto en la norma cuestionada. En segundo lugar, para el caso de respuesta afirmativa a la anterior cuestión, “dilucidar si la atribución a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) de la función de acreditar los laboratorios a los que se encomienda la calibración de los sistemas automáticos de medición (SAM) de las emisiones contaminantes a la atmósfera, a través de un ensayo NGC2 —que es objeto de recurso— se encuadra en competencia estatal en materia industrial o medioambiental”. Y, en tercer lugar, para el caso de estimar que el título competencial habilitante para el dictado de la norma impugnada fuera el medioambiental, “dilucidar si su regulación excede de los márgenes de desarrollo reglamentario estatal en dicha materia”. Y las normas jurídicas que deben ser objeto de interpretación, a estos efectos, son los artículos 106.1 y 149.1.23 de la CE.

El Tribunal Supremo acoge los argumentos de la Abogacía del Estado y desestima el recurso de casación interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra la mencionada Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

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

“(…) la primera cuestión sobre la que el auto de admisión ha apreciado la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sea la de determinar si es posible atribuir a la norma reglamentaria cuestionada un título competencial habilitante distinto del previsto en dicha norma. Y sobre esta cuestión, previa a la del encuadramiento competencial mismo, guarda silencio la recurrente que no se refiere a ella, ni aun de forma implícita o indirecta, en su escrito de interposición en el que lo que cuestiona es el encuadramiento de la norma impugnada en la materia de industria, pero nada dice sobre la cuestión, previa a la anterior, de la posibilidad misma de efectuar una calificación competencial distinta de la prevista en la norma impugnada.

A pesar de este silencio argumental de la recurrente en casación -que bastaría para confirmar, al menos en este aspecto, la sentencia recurrida-, nuestra respuesta a esta primera cuestión casacional ha de ser afirmativa ya que la competencia no resulta de lo que formalmente se recoja en la disposición, sino que es el contenido material de la norma el que la determina. Por ello, la invocación inicial de un título competencial contenido en la norma cuestionada no nos exime de indagar cuál sea la materia realmente concernida y su inclusión en el título competencial que corresponda (...)

(...) Respondida afirmativamente la primera cuestión que nos formulaba el auto de admisión, debemos ahora dar respuesta a la segunda que consiste en dilucidar si la atribución a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) de la función de acreditar los laboratorios a los que se encomienda la calibración de los sistemas automáticos de medición (SAM) de las emisiones contaminantes a la atmósfera, a través de un ensayo NGC2 -que es objeto de recurso- se encuadra en la competencia estatal en materia industrial, como se afirma en la sentencia impugnada, o medioambiental, como sostiene la recurrente (...)

(...) no es posible aceptar la equiparación que se pretende por la recurrente entre la función de acreditación de los verificadores medioambientales y la de acreditación de los laboratorios que deben calibrar los sistemas automáticos de medición (SAM) de las emisiones contaminantes a la atmósfera ya que no son similares las funciones que cada uno de ellos desempeña y, por tanto, diversa es también la función de acreditación que de ellos ha de realizarse. Así lo ha entendido la sentencia de instancia en razonamiento que compartimos.

Los verificadores medioambientales, previstos en sucesivos reglamentos comunitarios (Reglamentos 836/1993, 761/2001, y 1221/2009) y en las normas internas que sucesivamente los aplican (RD 85/1996, RD 2200/1995, RD 1715/2010, y RD 239/2013), enjuiciadas por el Tribunal Constitucional en las sentencias que la recurrente menciona ( SSTC 33/2005, 20/2014 y 141/2016), forman parte del sistema comunitario de auditoría y gestión medioambiental (EMAS) que tiene por objeto la evaluación y mejora de los resultados de las actividades de las organizaciones, industriales o no, a él acogidas voluntariamente en relación con el medio ambiente y la facilitación de la información al público, siendo su objetivo la mejora continua de los resultados de las actividades de dichas empresas en su incidencia en el medio ambiente mediante la aplicación por parte de tales organizaciones de políticas, programas y sistemas de gestión medioambientales, aplicación que deberá ser supervisada por los verificadores ambientales para examinar su rendimiento en relación con el medio ambiente cuya mejora es el objetivo final. Por tanto, estos verificadores tienen por misión supervisar la aplicación por estas organizaciones de los sistemas de gestión medioambiental previstos en el EMAS y la evaluación de tales sistemas.

Sobre esta base, la STC 33/2005 (en doctrina que reiteró en las sentencias posteriores 20/2014 y 141/2016), declaró que a la vista de este contenido y finalidad de la regulación de los verificadores medioambientales y de las entidades que debían acreditarlos, esta materia presentaba una conexión más estrecha con el medio ambiente que con la de industria o seguridad industrial; y tras ello, concluyó que la actividad de designación de las entidades de acreditación de verificadores medioambientales se inscribía en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa en materia de medio ambiente que correspondía a las CCAA, y por esta razón, era contrario al orden constitucional de competencias la atribución a la Administración General del Estado de la facultad de designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales y la efectiva designación de la ENAC para este cometido ( STC 33/2005, FJ 11).

Ahora bien, en el supuesto que aquí analizamos no se trata de verificar el cumplimiento de políticas o sistemas de gestión medioambiental ni tampoco de normas medioambientales, que es el ámbito en el que se mueven los verificadores ambientales, sino de calibrar un aparato o sistema de medición automática de emisiones contaminantes a la atmósfera ubicado en los focos emisores de las grandes instalaciones de combustión. De lo que se trata es de calibrar un producto industrial, un instrumento de medición de emisiones para que esté en adecuadas condiciones técnicas a fin de que pueda, efectivamente, llevar a cabo con

precisión tales mediciones, de ajustarlo en su funcionamiento para que pueda garantizarse la exactitud de las mediciones que debe proporcionar. La función de calibración, según indica la propia norma, consiste en la realización de un ensayo NGC2, aplicando la Norma UNE-EN 14181:2015, y es este ensayo el que debe realizar el laboratorio que ha de ser acreditado. Y la acreditación, por su parte, es la verificación de la competencia técnica del laboratorio para llevar a cabo esos ensayos de calibración, debiendo para ello estos laboratorios reunir las condiciones técnicas previstas en la norma EN ISO 17025, norma que, como se destaca en la sentencia recurrida, no es una norma medioambiental.

Así pues, la función de calibración de los aparatos de medición de las emisiones no es una "acción directamente vinculada al control de la contaminación atmosférica", como se afirma por la recurrente, sino directamente vinculada a la comprobación del correcto funcionamiento de un aparato medidor en el lugar de su ubicación, y ello nos acerca más a la materia de industria que a la de medio ambiente, en la medida en que afecta al ajuste funcional de un producto industrial, el SAM, calibración o ajuste que no se rige por normas técnicas medioambientales, sino industriales.

Una cosa es el control, inspección y evaluación de las emisiones a la atmósfera a partir de los valores que proporcionan los aparatos medidores (SAM), cuestión que se incardina sin dificultad en la materia de medio ambiente, y otra bien distinta, realizar los ensayos técnicos de calibración de tales aparatos medidores para garantizar su plena funcionalidad y, con ello, la exactitud de sus mediciones, cuestión que guarda más estrecha conexión con la materia de industria de conformidad con la definición que de la misma se realiza en la jurisprudencia constitucional.

Como se recuerda en la STC 33/2005, FJ 5, la materia "industria", amparada en el título competencial del art. 149.1.13 CE, ha sido definida por el Tribunal Constitucional como "actividades encaminadas a la ordenación de los sectores industriales y a la regulación de los procesos industriales o de fabricación" ( SSTC 203/1992, FJ 2; 243/1994, FJ 2; 179/1998, FJ 3; y 190/2000, de 13 de julio, FJ 6), y la submateria de "seguridad industrial", como "las actividades públicas, principalmente de ordenación y de policía, relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas, entendiéndose incluidas también, en cuanto a éstos, las actividades de normalización y homologación, esto es, la determinación de las características técnicas de seguridad de los productos industriales y el control de su ejecución, así como el régimen de seguimiento de la producción" ( SSTC 203/1992, FJ 2; 243/1994, FJ 2; 313/1994, FJ 2 y 8; 179/1998, FJ 3; y 21/1999, FJ 9).

Así definidas ambas, materia y submateria, industria y seguridad industrial, la función que realizan los laboratorios de calibración, y por consiguiente, la de las entidades que han de acreditarlos, guarda con ellas una conexión estrecha. El laboratorio ni verifica ni comprueba el cumplimiento de valores medioambientales, no evalúa ni controla las emisiones de contaminantes a la atmósfera, su función, insistimos, es verificar que un concreto producto industrial, un instrumento de medida, está en adecuadas condiciones técnicas de funcionamiento para efectuar las mediciones que imponen las normas medioambientales sobre emisiones industriales de forma que pueda garantizarse la exactitud de sus resultados. La calibración guardaría, así, una más estrecha conexión con el proceso mismo de producción del aparato, a modo de último eslabón del mismo, en la medida en que garantiza que el producto, una vez instalado, pueda cumplir con la función medidora que le es propia, y ello nos lleva a conectar con la materia de industria en los términos en que acabamos de describirla.

Y en relación con esta materia de industria-seguridad industrial, la propia STC 33/2005, FFJJ 8 y 9 (en doctrina luego reiterada en la STC 141/2016, FJ 2), sostiene que la designación de la ENAC como entidad de acreditación no supone vulneración de las competencias autonómicas si, como aquí ocurre, se limita a desplegar su virtualidad en el ámbito de la seguridad industrial, amparada por el art. 149.1.13 CE.

A la vista de los razonamientos precedentes debemos concluir que la atribución a la ENAC de la función de acreditar los laboratorios a los que se encomienda la calibración de los sistemas automáticos de medición (SAM) de las emisiones contaminantes a la atmósfera, a través de un ensayo NGC2, que se contiene en la norma impugnada, se encuadra en la competencia estatal en materia industrial, amparada por el art. 149.1.13 CE y, por ello, no se invaden las competencias ejecutivas autonómicas en materia de medio ambiente.

C).- Dado que hemos estimado que el título competencial habilitante para dictar el precepto impugnado es el de industria-seguridad industrial, contenido en el art. 149.1.13 CE, no entraremos a analizar la tercera cuestión que nos planteaba el auto de admisión que se encontraba vinculada a considerar que el título competencial que habilitaba la norma impugnada fuera el de medio ambiente” (FJ 5º).

“A la vista de los precedentes razonamientos, debemos responder a las cuestiones de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que nos formulaba el auto de admisión que, en las circunstancias del caso:

1. Con ocasión del cuestionamiento por exceso del título competencial habilitante -de rango constitucional en que una disposición de carácter general se ampara, el órgano jurisdiccional puede atribuirle a ésta un título competencial habilitante distinto y no previsto en la norma cuestionada.

2. La atribución a la ENAC de la función de acreditar los laboratorios a los que se encomienda la calibración de los sistemas automáticos de medición (SAM) de las emisiones contaminantes a la atmósfera, a través de un ensayo NGC2, que se contiene en la norma impugnada, se encuadra en la competencia estatal en materia industrial, amparada por el art. 149.1.13 CE y, por ello, no se invaden las competencias ejecutivas autonómicas en materia de medio ambiente” (FJ 6º).

#### **Comentario de la Autora:**

En esta Sentencia se plantea un tema interesante desde la perspectiva competencial como es a quién debe corresponder la competencia para acreditar los laboratorios que deben realizar los ensayos NGC2 de calibración de los sistemas automáticos de medida (SAM) de las emisiones contaminantes a la atmósfera. Con arreglo al artículo 4.2, párrafo segundo, de la Orden PARA/321/2017, de 7 de abril, por la que se regulan los procedimientos de determinación de las emisiones de los contaminantes atmosféricos SO<sub>2</sub>, Nox, partículas y CO procedentes de grandes instalaciones de combustión, el control de los instrumentos de medida y el tratamiento y remisión de la información relativa a dichas emisiones, “La función de calibración de cada SAM se obtendrá cada cuatro años a través de la realización de un ensayo NGC2, realizado por un laboratorio acreditado por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) o por cualquier organismo de acreditación con que ENAC haya firmado un acuerdo de reconocimiento, aplicando para ello lo dispuesto en la Norma UNE-

EN 14181 en vigor y, en todo caso, siempre que se realicen reparaciones importantes de dichos sistemas de medida y cuando se introduzcan cambios técnicos en las plantas que puedan influir en las emisiones a la atmósfera registradas por dichos instrumentos”. Por lo tanto, se trata de una competencia atribuida en exclusiva a la ENAC —bien por sí misma, bien a través de los organismos con los que haya suscrito acuerdo de reconocimiento—, lo que es cuestionado, en el marco del litigio que origina la Sentencia objeto de comentario, por la Generalitat de Catalunya, que considera que tiene competencia al respecto por tratarse de una competencia ejecutiva en materia de medio ambiente.

Sobre cuestiones similares a ésta ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en las Sentencias 33/2005, de 17 de febrero, 20/2014, de 10 de febrero, y 141/2016, de 21 de julio. En estas Sentencias, invocadas por la Generalitat, para defender su posición, el Tribunal Constitucional ha preservado la competencia autonómica de gestión en materia de protección del medio ambiente por lo que respecta a la designación de los verificadores ambientales. En efecto, ha considerado que la atribución en exclusiva a la ENAC de la acreditación de los verificadores medioambientales invade las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente y vulnera, por tanto, el orden constitucional de distribución de competencias (arts. 149.1.23 CE y 144.1 EAC).

Sin embargo, el Tribunal Supremo en la Sentencia objeto de comentario considera que no puede aplicarse esta doctrina jurisprudencial al caso analizado, al entender que la función de acreditación de los verificadores medioambientales y la de acreditación de los laboratorios que deben calibrar los SAM de las emisiones contaminantes a la atmósfera no son similares y que también es diversa la función de acreditación que de ellos ha de realizarse. En su opinión, aquí “no se trata de verificar el cumplimiento de políticas o sistemas de gestión medioambiental ni tampoco de normas medioambientales, que es el ámbito en el que se mueven los verificadores ambientales, sino de calibrar un aparato o sistema de medición automática de emisiones contaminantes a la atmósfera ubicado en los focos emisores de las grandes instalaciones de combustión. De lo que se trata es de calibrar un producto industrial, un instrumento de medición de emisiones para que esté en adecuadas condiciones técnicas a fin de que pueda, efectivamente, llevar a cabo con precisión tales mediciones, de ajustarlo en su funcionamiento para que pueda garantizarse la exactitud de las mediciones que debe proporcionar”. Y, a partir de este razonamiento, concluye que la función de calibración de los aparatos de medición de las emisiones no es una acción directamente vinculada al control de la contaminación atmosférica, sino a la comprobación del correcto funcionamiento de un aparato medidor en el lugar de su ubicación. Por ello, considera que el título competencial aplicable a la realización de ensayos técnicos de calibración de tales aparatos medidores debe ser el de industria y no el de medio ambiente, al afectar al ajuste funcional de un producto industrial que no se rige por normas técnicas medioambientales, sino industriales. En consecuencia, concluye que la atribución a la ENAC de la función de acreditar los laboratorios a los que se encomienda la calibración de los SAM de las emisiones contaminantes a la atmósfera, a través de un ensayo NGC2, que se contiene en la norma impugnada, se encuadra en la competencia estatal en materia industrial, amparada por el art. 149.1.13 CE y, por ello, no se invaden las competencias ejecutivas autonómicas en materia de medio ambiente de la Generalitat de Catalunya.

**Enlace web:** [Sentencia STS 3871/2020 del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2020.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de enero de 2021*

**[Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 6552/2019, Ponente: Octavio Juan Herrero Pina\)](#)**

**Autora:** Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili e Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT)

**Fuente:** STS 3948/2020 - ECLI: ES:TS:2020:3948

**Palabras clave:** Acción popular. Asociaciones ecologistas. Lobo. Especies cinegéticas. Caza.

**Resumen:**

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por Ecologistas en Acción contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 17 de abril de 2019. Esta Sentencia desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha asociación ecologista contra la presunta vía de hecho en que incurrió el Gobierno de Cantabria en la actividad de control poblacional del lobo, tras el requerimiento formulado el 22 de marzo de 2017 de cese de vía hecho en relación con los controles poblaciones del lobo que se estaban llevando a cabo sin ajustarse a la normativa vigente, siendo parte demandada el Gobierno de Cantabria.

La cuestión fundamental que centra la controversia es si la asociación ecologista recurrente tiene o no legitimación activa en este proceso. En la Sentencia objeto de casación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria había concluido la denegación de la legitimación activa de la recurrente, una vez constatado que el lobo no es una especie animal objeto de protección especial, sino cinegética, y que no existía un problema de mantenimiento de la población del lobo, ni, por ello, riesgo medioambiental alguno. En el recurso de casación, la asociación ecologista recurrente denuncia, en primer lugar, la infracción de los artículos 18.1 y 22 de la ley 27/2006, de 18 de julio, y del artículo 19.1.b) de la LJCA, así como infracciones jurisprudenciales (con expresa mención de las Sentencias del Tribunal Supremo núm. 1432/2016 de 16 junio y núm. 1188/2017, de 7 de julio). En segundo lugar, la infracción de los artículos 14, 15, 16, en relación con el anexo V, de la Directiva Hábitats, y del artículo 54 y anexo VI de la ley 42/2007 de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y de la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2013, señalando que, aunque en determinadas comunidades autónomas al norte del Duero se declare el lobo como especie cinegética, esa consideración no le priva de su status de especie de interés comunitario, y, en consecuencia, de especie protegida, ni del régimen legal a que está sometido conforme a lo dispuesto en esas normas, que deben ser de obligado cumplimiento con independencia de que el lobo se declare especie cinegética. Por último, invoca y argumenta la infracción del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea contenida en las Sentencias de [8 de noviembre de 2016 \(Asunto C-243/15\)](#) y de [8 de marzo de 2011 \(Asunto C-240/09\)](#). En cambio, la parte recurrida se opone al recurso y sostiene la ausencia de legitimación activa de la asociación ecologista, considerando que el lobo es una especie de fauna protegida de interés comunitario que puede ser objeto de medidas de gestión, entre las que se contempla

la aplicación de normas cinegéticas; rechazando la infracción del art. 19.1.b) LJCA, en relación con los artículos 18.1 y 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al entender que la normativa de caza se desenvuelve en un ámbito ajeno a lo que las normas, comunitarias y estatales, que configuran el status del lobo entienden por protección de la naturaleza, y reiterar que se trata una especie cinegética, cuya explotación ha de sujetarse a los parámetros de la legislación de caza, cuya observancia no alcanza la acción pública recogida en la Ley 27/2006, de 18 de julio; y considerando que, al no estar la caza dentro de lo que según el legislador nacional se califica como derecho ambiental a los ojos del convenio de Aarhus, la ausencia de legitimación de la asociación ecologista para recurrir los actos dictados en aplicación de la legislación cinegética autonómica no vulnera dicho convenio internacional.

En este contexto, la cuestión en la que el Tribunal Supremo entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la de “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 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?”. Y las normas jurídicas que deben ser objeto de interpretación, a estos efectos, son los artículos 18.1.f), 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio y 19.1.b) de la LJCA.

El Tribunal Supremo da la razón a Ecologistas en Acción y estima el recurso de casación, casando la sentencia objeto de recurso, con retroacción de las actuaciones y devolución de los autos a la Sala de instancia al momento de dictar sentencia enjuiciando el asunto sin apreciar la falta de legitimación que aquí se rechaza.

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

“(…) Conviene señalar que la regulación contenida al respecto en la Ley 27/2006, responde al tercer y último pilar del Convenio de Aarhus que está constituido por el derecho de acceso a la justicia y tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio, refiriéndose el art. 18.1.f) a la conservación de la naturaleza y la diversidad biológica.

Como señala la exposición de motivos, la Ley incorpora la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus e introduce una especie de acción popular cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por el acto u omisión impugnados. Se consagra definitivamente, de esta manera, una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales.

En estas circunstancias y a la vista de los términos en que se plantea el recurso y la oposición que antes se han sintetizado, no cabe sino la respuesta afirmativa a la primera parte de la cuestión planteada en el auto de admisión y negativa respecto del condicionamiento a que se refiere en segundo lugar, por las siguientes razones.

En la sentencia se excluye la aplicación del art. 18.1 de la Ley 27/2006 por el hecho de que el lobo, al norte del río Duero, no es objeto de protección especial sino cinegética, que no hay riesgo en la población del lobo ni por ello riesgo medioambiental alguno.

Tal planteamiento no resulta congruente, dado que, si se excluye la calificación medioambiental por el hecho de que no existe problema en el mantenimiento de la población del lobo y se admite que si se constataste que existe problema al efecto estaríamos en el ámbito del referido art. 18, se está describiendo el estado de conservación de la especie y por lo tanto una materia, de conservación de la naturaleza y diversidad biológica.

En el mismo sentido, no puede compartirse el criterio sobre la caza que se sostiene en la sentencia impugnada, según la cual, el hecho de que se esté cumpliendo o no la ley de caza de Cantabria, esta fuera del ámbito del artículo 18.1º de la Ley 27/2006, o como dice la Administración recurrida, la normativa de caza se desenvuelve en un ámbito ajeno a lo que las normas, comunitarias y estatales, que configuran el status del lobo entienden por protección de la naturaleza, llegando a afirmar que la caza no está dentro de lo que según el legislador nacional se califica como "derecho ambiental" a los ojos del convenio de Aarhus. Tal planteamiento no responde a los términos de la relación "actividad cinegética-conservación de la especie", que resulta de las propias normas y jurisprudencia invocadas por la sentencia recurrida y las partes, que no es necesario reproducir -baste la referencia al anexo V de la Directiva 92/43/CEE de Habitats cuando se relacionan las "Especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación puede ser objeto de medidas de gestión" que incluye al lobo respecto de poblaciones situadas al norte del Duero de las que se desprende que el lobo constituye una especie de interés comunitario y como tal protegida, si bien, por el grado de protección al norte del río Duero, se permite la adopción de medidas de gestión, actividad cinegética, siempre que se mantenga la especie en estado de conservación favorable y que no se comprometa su conservación, de manera que es la actividad cinegética la que se subordina a la conservación de la especie y no a la inversa, y por lo tanto, no puede considerarse ajena al ámbito del art. 18.1 de la Ley 27/2006, pues incide y condiciona de manera directa el estado de conservación de la especie.

A esta relación caza-medioambiente nos hemos referido ampliamente en sentencia de 18 de mayo de 2020 (rec. 4878/17) y así, en relación con el art. 7 de la DAS se establecen las siguientes consecuencias:

"a) Que la caza está permitida, pero (1) de las especies que se enumeran en el Anexo II de la DAS, y (2), en el marco de la legislación nacional. Obviamente, la DAS (al referirse a la legislación nacional) no toma en consideración el reparto competencial interno de los estados miembros, y que, por lo que a nuestro país se refiere, sitúa la competencia en el ámbito autonómico (148.1.11 CE, LPNB y Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en el supuesto de autos).

b) Que tal posibilidad de la caza ha de situarse en el marco de las exigencias que se contienen en el artículo 7.1 de la DAS; esto es, atendiendo ("debido a") a varias circunstancias:

1. El nivel de población de las especies.
2. Su distribución geográfica.
3. Su índice de reproductividad "en el conjunto de la Comunidad", (obviamente, europea).
4. Todo ello, con un claro límite, cual es que la caza de las especies enumeradas en el Anexo II de la Directiva "no comprometa los esfuerzos de conservación realizados en su área de distribución".
5. Respeto a los principios "de una utilización razonable y de una regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico de las especies de aves afectadas".
6. Compatibilidad, de la caza "en lo que se refiere a la población de las especies, en particular a las especies migratorias, con las disposiciones que se desprenden del artículo 2"; precepto que impone la obligación de tomar "todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1 en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas".
7. Prohibición de la caza en las épocas de anidar, estados de reproducción y crianza, ni, por lo que a las especies migratorias se refiere, durante el trayecto de regreso hacia su lugar de nidificación."

En la misma sentencia y en relación con la motivación de la norma reglamentaria de la misma Comunidad Autónoma, allí cuestionada, 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 la fauna silvestre, se señala que: "Son muchos y variados los elementos, datos y circunstancias que deben tomarse en consideración, de conformidad con lo que, en la propia DAS, se expresa, ya que su artículo 2 hace referencia a exigencias ecológicas, científicas, culturales, económicas y recreativas. Aspectos entre los que deben destacarse los relativos a la necesaria seguridad por la peligrosidad que la caza implica; la preservación de las especies en peligro de extinción y la sostenibilidad de muchas especies protegidas (actuado la caza, de otras especies más numerosas ---jabalíes o conejos---, como mecanismo de protección de las citadas: así ha acontecido con el urogallo o el oso pardo, en peligro de extinción); también se ha puesto de manifiesto la influencia de la caza ---y el control que implica--- en la seguridad vial, evitando accidentes de tráfico; e, incluso, cada vez más, la caza también se presenta como mecanismo de prevención de enfermedades (epizootias y zoonosis, tales como la tuberculosis bovina o la peste porcina africana, entre otras) por las repercusiones que las enfermedades transmisibles por los animales silvestres puedan tener para la salud pública y la seguridad alimentaria. Recuérdese que en la propia Directiva (artículo 9.1.a) se citan, como elementos para adoptar decisiones, y excepciones, sobre la caza, la salud, la seguridad pública, la seguridad aérea, así como la prevención de perjuicios importantes a la agricultura, a los bosques, a la pesca y a las aguas, así como para proteger la fauna y la flora."

Tampoco puede sostenerse el planteamiento de la sentencia recurrida en aplicación de la sentencia 1432/2016, de 16 de junio, pues, como se alega por la recurrente, en aquel caso se niega la legitimación de la entidad recurrente por no haber invocado motivos de impugnación relativos o que afectaran al medio ambiente, limitándose a la defensa de la legalidad,

circunstancia que no se produce en este caso en el que la entidad recurrente, como acabamos de indicar, invoca la defensa de intereses medioambientales que se incluyen en el ámbito del art. 18.1 de la Ley 27/2006, de manera que su intervención en el proceso resulta amparada tanto por el art. 23 de la Ley 27/2006 en relación con la acción popular regulado en el art. 22 de la misma, como por el art. 19.1.b) de la ley reguladora de esta jurisdicción, en la defensa de derechos e intereses legítimos colectivos, teniendo en cuenta que en todo caso se reconoce en la sentencia y por las partes que se trata de una persona jurídica que cumple los requisitos establecidos en el citado art. 23” (FJ 2º).

“Por tanto la respuesta a la cuestión de interés casacional que se plantea en el auto de admisión ha de ser que: 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, sí tienen legitimación 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 que de acuerdo con la legislación que resulta aplicable a la especie, no puede condicionarse el reconocimiento de la legitimación, a que se constate un problema de mantenimiento de la población” (FJ 3º).

#### **Comentario de la Autora:**

Esta Sentencia supone una nueva e interesante contribución del Tribunal Supremo a la interpretación de la acción popular regulada en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y también del artículo 19.1.b) de la LJCA. El Tribunal Supremo, en contra de lo sostenido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en la Sentencia de 17 de abril de 2019, y alineándose con el voto particular formulado a esta Sentencia por el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, don Rafel Losada Armadá —de recomendable lectura—, reconoce legitimación activa a Ecologistas en Acción para cuestionar la presunta vía de hecho en que incurrió el Gobierno de Cantabria en la actividad de control poblacional del lobo. El Tribunal Supremo opta por una interpretación favorecedora de la legitimación activa de esta entidad. A estos efectos, interpreta que asociaciones ecologistas, como Ecologistas en Acción, que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 de la Ley 27/2006, tienen legitimación para el ejercicio de la acción popular en asuntos medioambientales del artículo 22 en el caso de especies cinegéticas, por cuanto esta materia afecta a la conservación de la naturaleza y a la diversidad biológica, como sucede en el caso del lobo al Norte del río Duero; y que el reconocimiento de tal legitimación no puede condicionarse a la constatación de un problema de mantenimiento de la población de esta especie.

Esta interpretación es, en nuestra opinión, acertada, ya que difícilmente puede sostenerse, como hizo el Tribunal Superior de Justicia en la Sentencia objeto de casación, que la conservación del lobo ibérico en Cantabria no es una materia que afecte a la conservación de la naturaleza y a la diversidad biológica. Ciertamente, la actividad de caza está relacionada directamente con la conservación de la naturaleza y la diversidad biológica y, como pone de manifiesto el Tribunal Supremo en esta sentencia, la propia actividad cinegética se subordina a la conservación de la especie —y no a la inversa—, por lo que no puede considerarse una materia ajena al ámbito del artículo 18.1 de la Ley 27/2006, al incidir y condicionar de manera directa el estado de conservación de la especie. La acción popular en asuntos

medioambientales ya está sujeta a bastantes limitaciones en la propia Ley 27/2006, por lo que deben valorarse positivamente interpretaciones como esta que no contribuyan a limitarla aún más.

Por otra parte, también merece destacarse que, en esta Sentencia, el Tribunal Supremo, además de considerar amparada la legitimación activa de la asociación ecologista recurrente en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, en conexión con su artículo 18.1; también lo hace en relación con el artículo 19.1.b) de la LJCA, que reconoce legitimación activa 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”, teniendo en cuenta que en todo caso se reconoce en la Sentencia y por las partes que se trata de una persona jurídica que cumple los requisitos establecidos en el citado artículo 23.

**Enlace web:** [Sentencia STS 3948/2020 del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2020.](#)

## Audiencia Nacional

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de enero de 2021*

### [Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de julio de 2020 \(Sala de lo Contencioso-administrativo. Sección 1. Ponente: María Nieves Buisan García\)](#)

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

**Fuente:** SAN 2210/2020 - ECLI: ES:AN:2020:2210

**Palabras clave:** Contaminación. Infracción. Dominio Público Hidráulico. Vertido. Principio de proporcionalidad. Culpabilidad. Sanción. Área de Calidad de Aguas. Confederación Hidrográfica. Aguas residuales.

#### **Resumen:**

En esta sentencia, la parte actora, el Ayuntamiento de Porcuna (Jaén), interpone recurso contencioso administrativo frente a la Resolución del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente por la que acuerda imponer a este Ayuntamiento la multa de 133.075 euros, más indemnizar por daños al dominio público hidráulico en la cuantía de 39.922,38 euros. Al mismo tiempo, se acuerda requerir al Ayuntamiento para que detenga de manera urgente el vertido denunciado, objeto de la Resolución, y para que en el plazo de un mes inste ante el Organismo de Cuenca (CHGq) su preceptiva legalización.

Los argumentos empleados por la actora consisten en los siguientes, por un lado, manifiesta la falta de recursos económicos del municipio para la instalación de depuradora de sus vertidos, y consideran extremadamente dura la sanción, la cual llevaría a situación de quiebra técnica al municipio. Consideran que no existe infracción al no cumplir los requisitos formales pues precisa ratificación de las denuncias por los agentes. Por lo cual consideran la inexistencia de infracción y principio de presunción de inocencia con falta de prueba de cargo.

Como segundo argumento, alegan la ilicitud de los hechos denunciados y antijuridicidad. Según la actora, el informe de valoración se refiere a un presunto vertido que presenta una "tonalidad gris con olor a detergente y formación de espuma" sin más definición, ni más muestras, lo que pone de manifiesto la falta de rigor probatoria en la causa.

También consideran que existe una infracción del principio de proporcionalidad en lo que respecta a la tipificación de grave, a pesar de no cumplir los requisitos del artículo 117 de la Ley de Aguas.

También cuestionan el valor probatorio de las actas de los Agentes medioambientales que permitió incoar el expediente sancionador.

Sin embargo, la Sala entiende que la actuación de los funcionarios actuantes fue rigurosa, se practicó durante varios días y dio lugar a las conclusiones que posteriormente motivaron la imposición de la sanción recurrida, en base a la constatación de la comisión de la infracción imputada, y ello a través de la emisión de unas actas que no necesitan ratificación de los Agentes, y que cumplen los requisitos y garantías legalmente previstos.

En relación a la tipificación de la infracción, la cual consiste en la realización de vertidos de aguas residuales procedentes del colector municipal al cauce público del arroyo Salado, careciendo de la preceptiva autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Aquí cobra importancia el informe de valoración en el que asimismo se detalla, que según se desprende del informe analítico emitido por el laboratorio, las aguas residuales analizadas presentan valores de contaminación superiores a los máximos admisibles, para los parámetros que se exponen en la tabla 1. Igualmente tiene especial consideración el Informe sobre alegaciones del Área de Calidad de Aguas donde clarifica la existencia de pruebas de que los vertidos no son domiciliarios, sino de origen industrial, realizados durante la campaña oleica siendo los resultados de los informes muy superiores a los considerados normales para zonas urbanas, lo mismo sucede con el origen de los contaminantes.

Otro aspecto recogido en la demanda es la buena fe del Ayuntamiento y ausencia de culpabilidad, argumentando que la realización de los vertidos deriva, exclusivamente, de la falta de autorización y financiación para la construcción de una depuradora por parte de la Junta de Andalucía.

Cuestión que ha sido ya planteada y resuelta por la misma Sala en otros asuntos, en las que finalmente la respuesta ha sido que la falta de planificación o previsión para el tratamiento de aguas residuales, así como los acuerdos con otras Administraciones no permiten al Ayuntamiento recurrente incumplir las previsiones de la Ley de Aguas, sustrayéndose al régimen sancionador que diseña, ni configurar el supuesto de fuerza mayor que se alega en el escrito de demanda.

En lo que se refiere a la valoración de los daños, el artículo 326.bis 1.a) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, establece la valoración de los daños en la calidad del agua por vertidos de aguas residuales se realizará considerando el coste del tratamiento que hubiera sido necesario para evitar la contaminación y la peligrosidad del vertido, con arreglo a la siguiente fórmula de estimación objetiva (...) la apreciación de los daños ocasionados al demanio hidráulico se encuentra debidamente justificada.

Por último, en lo referente a la vulneración de los principios de culpabilidad y proporcionalidad, que asimismo se alega, respecto al primero, la voluntariedad del resultado de la acción no es elemento constitutivo esencial de la infracción administrativa, sino un factor de graduación, para que la misma guarde la debida proporcionalidad con el hecho que la motiva.

En la imposición de sanciones, se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

Para la Sala, se entiende que son infracciones graves, conforme a lo preceptuado en el artículo 317 del RDPH aquellos actos u omisión cuya valoración de daños se comprenda entre los 15.000 y 150.000 euros, sanciones graves a las que corresponde, según el artículo 117.1 de la Ley de Aguas, una multa de entre 50.000 y 500.000 euros.

Por consiguiente, y aplicando tanto la normativa como la doctrina al presente supuesto, en el que los perjuicios causados han sido valorados por la resolución combatida en 39.922,38 euros, según la valoración a través de los informes de valoración y demás documentación obrante en el expediente, entiende la Sala que la sanción impuesta de 133.075 euros resulta proporcionada y ajustada a Derecho, por lo que la misma respeta dicho principio de proporcionalidad, debiendo ser confirmada por la Sala.

Por todo lo expuesto, finalmente la Sala determina rechazar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Porcuna frente a la Resolución del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, con imposición de las costas causadas a la parte actora.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…)Resolución sancionadora que deriva de las denuncias formuladas por el Servicio de Calidad de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CHGq) de fechas 10 y 19 de octubre de 2016 y 27 de enero, 6 y 11 de febrero de 2017, donde se describen las inspecciones realizadas en el Municipio de Porcuna (Jaén) por la detección de vertidos de aguas residuales al arroyo Salado, sin autorización.

La sanción impuesta deriva de las infracciones tipificadas en el artículo 116.3 apartados a) f) y g) del RD 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, en relación con el artículo 100 de dicha Ley de Aguas, y en el artículo 317 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (modificado por [RD 670/2013 de 6 de septiembre](#)) en relación con el artículo 245 del citado RDPH.”

“(…)Ha de calificarse de extrema dureza y rigor tal modo de actuar y por ende la Resolución impugnada, cuyo cumplimiento depararía la quiebra técnica de las arcas municipales, al tratarse de población de 6.500 habitantes y (como se añade en conclusiones), de 84.150 euros de activos financieros y 31.956,99 euros para "fondos de contingencia y otros imprevistos", presupuestos ejercicio 2018, según se acredita en la pieza de medidas cautelares.”

“(…)Sólo las Actas manifiestan con claridad la existencia de un vertido procedente de la red de saneamiento del Municipio, indicando la toma de muestras del día 18, que no se hace en el punto de vertido, sino a unos 30 metros. A partir de ahí, en el resto de los informes, no se producen más muestras; lo que pone de manifiesto falta de rigor y desvirtúa la punibilidad del hecho al no quedar justificado la antijuridicidad en el punto de vertido, sino en otro lugar.”

“(…)Se infringe el principio de proporcionalidad del Art. 117.2 Ley de Aguas, pues ¿Qué grado de malicia, intención y beneficio consigue la actora cuando se demuestra que carece de EDAR y Colector y tomando en consideración su reiterada queja al Defensor del Pueblo? La Administración funda ahora la sanción en que " existen pruebas suficientes de que los vertidos evacuados no son los estrictamente domiciliarios" por lo que en éste se ensaña e impone una desproporcionada e injustificada sanción.”

“(…)Concretamente la STS de 30 de noviembre de 2010 (Rec. 418/2007) declaraba sobre la relación entre el derecho a la presunción de inocencia y la llamada "presunción de veracidad de las actas administrativas" que tal precepto "no atribuye, desde luego, fehaciencia a las declaraciones suscritas por los agentes de la autoridad (no de otro modo se ha de entender la expresión legal "informaciones") que versen sobre "hechos" que los propios agentes "hubieren presenciado", pero sí es patente que da relevancia probatoria, en el procedimiento administrativo sancionador, a tal relato fáctico (al margen claro está cualesquiera valoraciones hechas por los agentes al redactar sus "informaciones").”

“(…)en la construcción de la nueva depuradora que, a juicio del Ayuntamiento recurrente, es responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente no puede comportar la falta de culpabilidad del Ayuntamiento, pues lo cierto es que cualquiera que sea la infraestructura de la que se disponga, las Entidades locales tienen atribuida la competencia para la recogida y tratamiento de residuos y tratamiento de aguas residuales, según dispone el artículo 25.2.1) y 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y artículo 7 del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

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

Carecer de una depuradora le cuesta anualmente al Ayuntamiento de Porcuna de una cantidad importante, cercana a los 100.000 euros anuales en concepto de sanciones que le impone el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente por realizar vertidos.

Consideramos totalmente apropiadas las sanciones emitidas por el Ministerio, ni la falta de planificación o previsión para el tratamiento de aguas residuales, ni otro tipo de excusas como los acuerdos con otras Administraciones que no permiten al Ayuntamiento cumplir las previsiones de la Ley de Aguas, pueden justificar este tipo de situaciones que afectan de manera decisiva a nuestro medio ambiente.

Si bien se ha conseguido progresar de manera sustancial a la hora de ampliar el acceso a agua potable y saneamiento, resulta verdaderamente difícil de creer que en la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, nos encontremos con este tipo de situaciones. Precisamente el Objetivo 6 nos hace hincapié en la necesidad de garantizar el acceso al agua limpia y al saneamiento. Confiemos que el impulso de la implantación de estos objetivos sirva de estímulo para que estas administraciones solucionen algo tan trascendental como es la depuración de sus aguas.

**Enlace web:** [Sentencia SAN 2210/2020 de la Audiencia Nacional de 14 de julio de 2020](#)

## Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

### Andalucía

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de enero de 2021*

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía \(Granada\), de 17 de septiembre de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Miguel Pedro Pardo Castillo\)](#)

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

**Fuente:** Roj: STSJ AND 10572/2020 - ECLI: ES:TSJAND:2020:10572

**Palabras clave:** Concesión administrativa. Dominio público marítimo-terrestre. Falta de cobertura legal. Concursos.

#### Resumen:

Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la resolución de la Delegación Territorial de Granada de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, de fecha 19 de enero de 2017, que desestimó el recurso de reposición formulado frente al acto administrativo del mismo órgano, de fecha 22 de septiembre de 2016, que denegó la concesión administrativa de ocupación del dominio público marítimo terrestre para el chiringuito "La Gaviota".

Con carácter previo, la Sala se pronuncia sobre la incidencia que la sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de fecha 5 de julio de 2016 provoca en la pretensión ejercitada por la recurrente. Dicha resolución judicial anuló la disposición transitoria vigesimosexta del [Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas](#), que establecía un derecho de carácter preferente para los ocupantes de terrenos de dominio público marítimo-terrestre, destinados a actividades o instalaciones previstas en el artículo 61.2 del texto reglamentario que se hubiesen extinguido por haber transcurrido el plazo para el que se otorgaron.

En opinión de la Sala, no se puede acceder a la petición de otorgamiento de la concesión solicitada por la recurrente por cuanto carece de cobertura normativa. Al efecto, es necesario acudir a la normativa general del artículo 75.1 de la Ley de Costas que prevé la convocatoria de concursos para el otorgamiento de concesiones que legitimen el uso privativo del dominio público.

No cabe, tal como pretende la recurrente, que se condene a la Administración a dictar una nueva resolución de acuerdo con los datos que se reputen correctos. En realidad, tal y como señala la Sala, se trataría de un pronunciamiento "*ad futurum*", esto es, "que puesto que en vía administrativa se denegó la autorización con base en la inundabilidad del lugar, considera oportuno que el tribunal resuelva esta cuestión de cara a un eventual concurso que pudiera convocar la Administración competente".

Si bien la Sala desestima el recurso formulado, incide en que la diligencia de la Administración a la hora de resolver el recurso de reposición debería haber sido mayor, máxime teniendo en cuenta que podía ser conocedora de la sentencia del Tribunal Supremo que anuló la disposición adicional citada.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) En el supuesto objeto análisis, en efecto, la recurrente solicitó el otorgamiento de la concesión controvertida al amparo de la citada disposición adicional vigesimosexta, tal y como se desprende del folio 25 del expediente administrativo; y, como hemos visto, la citada STS Sala 3ª, sec. 5ª, de fecha 05-07-2016, nº 1646/2016, BOE 266/2016, de 3 de Noviembre de 2016, rec. 954/2014, anuló dicha disposición adicional. En concreto, el Alto Tribunal razonó que el reglamento había incurrido en un vicio "ultra vires", al haberse excedido del cometido propio de todo texto reglamentario, pues no limitó su función al desarrollo de la norma legal y a otorgarle el necesario complemento normativo para que las previsiones legales pudieran resultar operativas, sino que de forma exorbitante reconoció un derecho de carácter preferente a los actuales ocupantes de terrenos pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre, sin cobertura legal. Antes bien, el indicado derecho preferente contradecía frontalmente la norma general prevista en el art. 75.1 de la Ley de Costas, esto es, la convocatoria de concursos para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre, con pleno respeto a los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva (…)

“(…) No se puede pretender el otorgamiento de la concesión con base en una norma reglamentaria anulada por sentencia firme, pues es doctrina reiterada del Alto Tribunal que la declaración de nulidad una disposición general, por ser de pleno derecho, produce efectos "ex tunc" y no "ex nunc" (…)

“(…) La norma general, así pues, se contiene en el art. 75.1 de la Ley de Costas, que dispone "La Administración podrá convocar concursos para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre. En dichos procedimientos se respetarán los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva" -este último inciso fue introducido por la Ley 25/2009-.

Cuando el precepto indica que la Administración "podrá" convocar este tipo de concursos se refiere a la potestad de que goza el Ente administrativo competente para otorgar concesiones y autorizaciones que legitimen el uso privativo del dominio público marítimo-terrestre (…)

**Comentario de la Autora:**

La relevancia de esta sentencia, aunque no novedosa, es el análisis de la incidencia que tuvo para aquellos particulares que se acogieron a lo dispuesto en la disposición transitoria vigesimosexta del RD 876/2014, de 10 de octubre, su declaración de nulidad por parte del Tribunal Supremo, que suprimió el privilegio otorgado a los entonces ocupantes del dominio público marítimo terrestre que mantenían sus instalaciones o actividades abiertas. Una posición de ventaja que el Alto Tribunal declaró desproporcionada e inadecuada a los fines

perseguidos por la normativa que desarrollaba. El problema se plantea cuando, como sucede en este caso, en la resolución del recurso de reposición planteado por la recurrente no se menciona el contenido de esta sentencia, cuando hubiera sido esencial en orden a impedir que acudiera a la vía judicial. De ahí la falta de diligencia que la propia Sala imputa a la administración.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ AND 10572/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía \(Granada\), de 17 de septiembre de 2020](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de enero de 2021*

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía \(Granada\), de 28 de septiembre de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Antonio Manuel de la Oliva Vázquez\)](#)

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

**Fuente:** Roj: STSJ AND 10943/2020 - ECLI: ES:TSJAND:2020:10943

**Palabras clave:** Caza. Coto intensivo de caza. Coto privado de caza. Zonas de Especial Conservación.

**Resumen:**

Se examina en este caso el recurso contencioso-administrativo formulado por la entidad “Inversora y Gestora de Servicios Agropecuarios” contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución de 10 de diciembre de 2015 del Director General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos que acordó cambiar la categoría de su coto intensivo de caza a coto privado. Es parte demandada la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de La Junta de Andalucía.

La parte recurrente alega que la Administración autonómica no ha justificado el cambio de calificación de un coto que desde 2008 tiene la calificación de intensivo ni tampoco cuáles han sido los efectos sobre el medio ambiente que se han visto modificados. Añade la compatibilidad del coto con el LIC previo y con el Plan de gestión de la ZEC.

Por su parte, la Junta de Andalucía basa su defensa en el hecho de haber sido declarada ZEC el LIC ES616008, Cuencas del Rumbas, Guadalén y Guadalmena y en la aprobación del PORN del Paraje Natural de la Cascada de la Cimbarra. La declaración de ZEC impide continuar con la explotación del coto intensivo.

La Sala analiza la Resolución recurrida y confirma su contenido por cuanto el cambio de clasificación viene provocado por la declaración de las zonas especiales de conservación a través del Decreto 218/2015, que eleva el nivel de protección de la zona. En caso contrario, se incumpliría con lo establecido en los artículos 39 y 47 del Decreto 182/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Caza en Andalucía.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Como se dice en la contestación a la demanda, el cambio de la categoría del coto intensivo de caza a coto privado, es una consecuencia de la publicación del Decreto 128/2015 por el que se declaran las zonas especiales de conservación Cascada de Cimbarra y Cuencas del Rumbas, Guadalén y Guadalema y la aprobación del PORN del Paraje Natural de la Cascada de la Cimbarra, que eleva el nivel de protección de la zona, lo que justifica dicha resolución, la cual, por otra parte, contiene la motivación suficiente para poderla combatir, sin que deba prevalecer un informe anterior, cuando lo cierto es que un hecho nuevo, como

es la referida publicación del Decreto 128/2015 supone una modificación de la zona que avala la reiterada resolución recurrida. Por todo lo expuesto, la demanda debe ser desestimada y confirmada la resolución recurrida (...)”.

**Comentario de la Autora:**

Los espacios naturales de Cascada de Cimbarra y Cuencas de Rumblar, Guadalén y Guadalmena se ubican al norte de la provincia de Jaén, en la zona más occidental de Sierra Morena. Este territorio, con un marcado carácter serrano y relieve abrupto, presenta una accesibilidad reducida, lo que ha favorecido el mantenimiento de unas óptimas condiciones ambientales para las especies de flora y fauna y para sus hábitats. De ahí que a través del Decreto 128/2015, de 14 de abril, se declarasen zonas especiales de conservación al tiempo de establecer su régimen de protección y gestión y las medidas de conservación que corresponden a estos territorios incluidos en la red Ecológica Europea Natura 2000.

Los cotos intensivos de caza son aquellos que tienen como fin prioritario el ejercicio de la caza mediante sueltas periódicas de piezas de caza menor criadas en granjas cinegéticas o en el que se realizan habitualmente repoblaciones de especies de caza menor y manejo intensivo de la alimentación, quedando prohibida su instalación en espacios naturales protegidos o en hábitats de interés comunitario.

El simple hecho de declarar una ZEC resulta incompatible con el carácter intensivo de un coto por lo que la capacidad del particular de gestionar ordenadamente los recursos cinegéticos requiere el cambio a coto privado de caza.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ AND 10943/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía \(Granada\), de 28 de septiembre de 2020.](#)

## Castilla-La Mancha

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de enero de 2021*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla - La Mancha de 6 de julio de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Inmaculada Donate Valera\)](#)

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

**Fuente:** ROJ: STSJ CLM 2040/2020 - ECLI: ES: TSJ CLM: 2020: 2040

**Palabras clave:** Declaración de Impacto Ambiental. Evaluación de Impacto Ambiental. Caducidad. Urbanismo.

#### **Resumen:**

En el presente supuesto, se impugna la Resolución de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 4 de noviembre de 2015, que desestimó el recurso de alzada contra la Resolución de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental, de 14 de diciembre de 2012, por la que se declaró la caducidad de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto “Cantera Río Viejo”.

En su Resolución de 2012, la Administración consideró aplicables las determinaciones de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental, derogada por la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha. Por remisión a la Disposición Transitoria Única de la Ley 4/2007, razonó que las DIA emitidas durante el periodo de vigencia de la Ley 5/1999, están sometidas al régimen de caducidad previsto en aquella. Como consecuencia de lo anterior, justifica que el término inicial a efectos del cómputo de la caducidad de la DIA es: i) la fecha en que deba iniciarse la ejecución del proyecto; o ii) la fecha de entrada en vigor de la Ley 4/2007, cuando la ejecución debiera haber comenzado durante la vigencia de la Ley 5/1999. Asimismo, aludió a un informe del Servicio de Sanciones y Recursos, que, en base al artículo 15.4 de la Ley 4/2007, dispuso que el término inicial para el cómputo del plazo de caducidad de 3 años es la fecha en que deba comenzarse el proyecto, tal y como establezca el título habilitante correspondiente. Dado que hasta 2011 la empresa no contaba con la licencia urbanística del Ayuntamiento de Seseña, como establece la DIA, habría transcurrido el plazo de tres años previsto en el precitado artículo 15.4 para iniciar la ejecución del proyecto.

La parte actora insiste en que la licencia de actividad es una habilitación preceptiva. A los anteriores efectos, el Ayuntamiento de Seseña no ha concedido ni denegado este título habilitante. La determinación del día en que comienza a correr el plazo de caducidad de la DIA viene establecido en la correspondiente licencia y debe concretarse en la resolución que finalice el expediente, inexistente en el supuesto de autos.

En sentido contrario, la Administración considera que el momento que determina el inicio del cómputo del plazo de caducidad es la fecha en que debe comenzar la ejecución del proyecto, o, en caso de DIA emitidas durante la vigencia de la Ley 5/1999, desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 4/2007. Añade, en relación con la solicitud de prórroga de la DIA por parte de la actora a 10 de octubre de 2012, que desde la entrada en vigor de la Ley 4/2007 hasta dicha solicitud había “transcurrido ampliamente” el plazo de tres años de caducidad. Como basamentos de lo expuesto, cita los artículos 14 y 15 y la Disposición Transitoria Única de la Ley 4/2007, el artículo 14.1 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental de proyectos y la STS de 25 de junio de 2015 (Sala 3ª, sec. 5ª. Rec. 2978/2013).

Con carácter previo al análisis sobre la caducidad, la Sala enumera los antecedentes del caso y se remite a la legislación aplicable y a la jurisprudencia en la materia para describir el concepto de DIA.

Para determinar cuándo se inicia el cómputo del plazo para la caducidad de la DIA, la Sala se remite STS de 25 de junio de 2015, que, en un supuesto similar, concluyó que el plazo de caducidad se inicia con la entrada en vigor de la Ley 4/2007.

El Tribunal interpreta el artículo 15.4 en el sentido de que no se ha producido la caducidad en tanto no ha comenzado a correr el dicho plazo de caducidad, en base a los siguientes motivos:

- La resolución de aprobación de la DIA condiciona la actividad a la compatibilidad de uso del suelo con las NNSS de planeamiento urbanístico municipal.
- La concesión o la denegación de la licencia de apertura de establecimiento pertinente es competencia del Ayuntamiento de Seseña.
- Tras mencionar algunos de los antecedentes más relevantes para la tramitación de la DIA controvertida, da por acreditado que no consta ninguna resolución que conceda o deniegue la calificación urbanística ni la declaración de caducidad de expediente.
- El proyecto para el que se solicitó la DIA no puede ejecutarse al no haberse concedido la licencia de apertura de establecimiento para la explotación (artículo 15, apartados 4 y 6 de la Ley 4/2007).
- El proyecto no ha podido comenzar a ejecutarse debido a la falta de la precitada licencia, de modo que el plazo de caducidad no ha podido iniciarse. La licencia determina el día en que pueda o deba comenzar la ejecución del proyecto. Si no se ha concedido ni denegado la licencia, esta fecha no ha quedado fijada y, consecuentemente, no ha podido operar la caducidad del artículo 15.4 de la Ley 4/2007.

La Sala finaliza su pronunciamiento recordando a la Administración que, en lugar de dar la DIA por caducada, debió iniciar el procedimiento de modificación al constatar cambios significativos con relación a la misma. Consecuentemente, estima el recurso y condena en costas a la Administración.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) la Declaración de Impacto Ambiental que se declara caducada, fue concedida y tramitada de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha, que no contenía ninguna previsión específica en materia de caducidad.

Es con posterioridad, tras la aprobación de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha, cuando su Artículo 15, incorpora tal institución”.

“(…) En definitiva, la declaración de impacto ambiental del proyecto o actividad caducará sí, una vez autorizado o aprobado el proyecto, no se hubiera comenzado su ejecución en el plazo de tres años (Artículo 15.4). En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación ambiental del proyecto”.

“(…) No obstante, de un examen de las actuaciones en relación con la interpretación literal del Artículo 15.4 de la Ley 4/2007, de 8 de abril, nos conduce a que, en este caso, no se ha producido la caducidad, puesto que no ha comenzado a correr el plazo de caducidad de acuerdo con lo previsto en Artículo 15.4 (…)”.

“(…) La resolución que aprueba la DIA establece expresamente en su estipulación duodécima, apartado segundo, que *“queda condicionada la actividad, a la compatibilidad de uso del suelo con las NNSS de planeamiento urbanístico municipal”*.

Por tanto, para poder dar comienzo a la ejecución del proyecto era necesario acreditar la compatibilidad de uso del suelo con las NNSS de planeamiento urbanístico municipal”.

(…) Pues bien, del relato de hechos que hemos expuesto, ha quedado acreditado: Primero, que la DIA estaba condicionada a la compatibilidad de uso del suelo con las NNSS de planeamiento urbanístico municipal; Segundo, que las parcelas 5007, 5008, 2009 y 5010 del polígono 522 de catastro de Rústico de Seseña están clasificadas como Suelo No Urbanizable especialmente protegido zona de aptitud agrícola de regadío SNUPI, por lo que es un requisito necesario la obtención de la calificación urbanística. En este caso, no consta que se haya dictado resolución concediendo o denegando la calificación urbanística, ni siquiera consta que el expediente iniciado a tal efecto se haya declarado caducado por inactividad del interesado; Tercero, que a pesar del requerimiento de la recurrente al Ayuntamiento para que se pronuncie expresamente sobre su solicitud de licencia de apertura de establecimiento para dicha explotación, bien en sentido estimatorio, bien sentido desestimatorio, el Ayuntamiento contesta que no es posible continuar con la tramitación del expediente, al no constar el informe de la Consejería de Agricultura ni la resolución del recurso de alzada, "ni para el otorgamiento de la licencia, ni en su defecto para su denegación".

De acuerdo con lo expuesto no podemos sino concluir que el proyecto para el que solicitó la DIA no es que no haya comenzado su ejecución, como se dice en el acto administrativo recurrido, es que ni tan siquiera nos encontramos ante un proyecto que pueda ejecutarse al no haberse concedido la licencia de apertura de establecimiento para dicha explotación”.

“(…) En este punto ha de puntualizarse que para que pueda procederse a la ejecución de un proyecto, previamente, el proyecto ha tenido que obtener las licencias que exige la normativa que resulta de aplicación. Licencia que, en este caso, compete otorgarla o denegarla al

Ayuntamiento de Seseña. Es el propio Ayuntamiento el que reconoce que, dado el estado actual del expediente, no puede ni conceder la licencia ni denegarla. Por tanto, si no hay licencia, el proyecto no ha podido comenzar a ejecutarse, y, en consecuencia, el plazo de caducidad no ha podido iniciarse”.

“Lo que ocurre en este caso es que no hay licencia concedida, tampoco denegada, por lo que no hay un día fijado en el que pueda o deba comenzar a ejecutarse el proyecto, y, en consecuencia, no ha podido operar la caducidad en los términos recogidos en el Artículo 15.4 de la Ley 4/2007, de 8 de abril.

Sobre los posibles efectos que pueda tener la dilación en la ejecución del proyecto, provocada por la dilación en la tramitación de los expedientes que se siguen ante la Consejería de Fomento y la Consejería de Agricultura, puesto que nos encontramos ante una declaración de impacto ambiental cuya finalidad es, respecto a los efectos ambientales previsibles, la conveniencia o no de realizar la actividad proyectada y, en caso afirmativo, las condiciones que deben establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales, es el apartado 5º del Artículo 15 el que da respuesta a esta cuestión al establecer que " *Cuando la concesión, licencia o autorización aun no se haya otorgado y el órgano ambiental constate cambios significativos, relevantes o singularidades, en el procedimiento realizado de Evaluación Ambiental modificará la Declaración, previa consulta por término de 15 días al promotor, así como a aquellas personas e instituciones que hayan formulado alegaciones. La modificación se hará pública y se comunicará al órgano sustantivo para que otorgue la concesión, licencia o autorización de acuerdo con dicha modificación*". Es decir, si la Administración constata que se han producido cambios significativos, relevantes o singularidades con respecto a la Declaración de Impacto Ambiental aprobada, lo que debe hacer es incoar el correspondiente expediente de modificación, con trámite de audiencia al promotor para que pueda rebatir o argumentar lo que estime pertinente en orden a los cambios significativos que haya podido constatar la Administración, y, a continuación, resolver. Lo que no puede hacer es declarar la caducidad al haber transcurrido tres años sin haber comenzado la ejecución del proyecto, cuando la propia Administración es conocedora de que no se ha concedido ni denegado la correspondiente licencia, por lo que la recurrente no ha podido comenzar la ejecución de un proyecto por causas que no son les son imputables”.

#### **Comentario de la Autora:**

El supuesto de autos resulta interesante, pues ilustra cómo la falta de coordinación entre distintas administraciones con competencias en materia de DIA dificulta el desarrollo de las actividades sujetas a este trámite y puede llevar a situaciones paradójicas. En el caso presente, la falta de una licencia municipal para la ejecución de un proyecto impide el desarrollo de la actividad, en tanto transcurre el plazo de caducidad de la DIA inicialmente aprobada.

Se trata de un resultado sorprendente que contradice la naturaleza integradora de la DIA, naturaleza que debería traducirse en una mejor cooperación y coordinación entre las distintas administraciones con competencias en la materia para mejorar las condiciones ambientales en que se desarrollan las actividades. No en dilaciones temporales exageradas (13 años en el caso de autos).

**Enlace web:** [Sentencia STSJ CLM 2040/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla - La Mancha de 6 de julio de 2020.](#)

## Castilla y León

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de enero de 2021*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 16 de octubre de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Eusebio Revilla Revilla\)](#)

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

**Fuente:** Roj: STSJ CL 3418/2020 - ECLI: ES:TSJCL:2020:3418

**Palabras clave:** Suelo rústico protegido. Autorización de uso excepcional. Urbanismo. Interés público. Actuación de transformación urbanística. LIC Riberas del río Alberche. Recursos naturales. Dotación de servicios. Medio ambiente urbano.

#### **Resumen:**

La Sala conoce del recurso de apelación interpuesto por la Asociación “Federación Ecologistas en Acción de Castilla y León” contra la sentencia de 24 de febrero de 2020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ávila, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha Asociación contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto por la misma frente a la Resolución de 3 de julio de 2018 de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Ávila por la que se concedió autorización de uso excepcional en suelo rústico protegido para centro cultural, religioso y obra social en el polígono 2, parcela 766, “los Batanes” del municipio de Burgohondo (Ávila).

*Imagen 1: Vista de la zona donde se pretendía construir en Burgohondo | Ecologistas en Acción. [Fuente](#).*



Son partes apeladas la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Asociación “Iglesia de Pobres y Humildes en Profecía de Esperanza” -IGLEHUMILPRE-.

La parte apelante basa su recurso en los siguientes motivos:

- La sentencia de instancia yerra al interpretar que la obra proyectada no requería una actuación de transformación urbanística.
- El complejo urbanístico autorizado no ha resuelto el abastecimiento de agua y tampoco la existencia de recursos hídricos suficientes.
- El proyecto aprobado constituye, tanto en la normativa urbanística autonómica como en las normas urbanísticas municipales de la localidad de Burgohondo, un uso prohibido en suelo rústico protegido, subcategoría de SRPN1, suelo rústico de protección natural: áreas de interés faunístico y agro-forestal.
- No se ha justificado la concurrencia de circunstancias de interés público que aconsejen el uso autorizado. Resulta inviable el emplazamiento en suelo rústico, máxime cuando el proyecto no mantiene la naturaleza rústica de los terrenos ni el carácter aislado de las edificaciones, siendo contrario a la legislación ambiental y a la protección de los valores naturales del suelo y del entorno.

La Asociación Ecologista apoya su defensa en los siguientes argumentos: Estamos ante un proyecto de construcción de un complejo dotacional con uso de centro cultural, religioso y obra social en Burgohondo. Constituye una actuación de transformación urbanística de nueva urbanización sobre un suelo con protección natural, con pérdida de la naturaleza rústica de los terrenos donde se concentren la edificación y los servicios urbanísticos. El ámbito de excepciones a la construcción en suelo rústico debe interpretarse de forma restrictiva. El procedimiento de autorización de uso excepcional no es el adecuado para llevar a cabo actuaciones de transformación urbanística. Se tramita y se aprueba la modificación de las NNUUMM del ayuntamiento con la finalidad de adecuar el proyecto a las mismas, lo que no responde al interés general sino a un interés particular.

Para la comprensión del contenido de la sentencia es necesario tener en cuenta los siguientes extremos:

- “IGLEHUMILPRE” promovió mediante escrito de fecha 11 de noviembre de 2010 ante el Ayuntamiento de Burgohondo (Ávila) licencia de obras para la ejecución del proyecto “Centro Cultural, Religioso y de Obra Social”, en la parcela núm. 766, del polígono 2, Paraje “Los Batanes”, de 305.326 m<sup>2</sup>, en la que la edificación abarca 14.843 m<sup>2</sup>. Esta parcela -constituida por la reagrupación de varias-, está situada entre la Garganta de Navalacruz y el arroyo del Sotillo, distando menos de 25 metros a norte y sur de una y otra ribera. La Garganta está incluida en el LIC Riberas del río Alberche y afluentes, y el arroyo es afluente de la misma, desaguando en las proximidades del lugar propuesto.
- El primer expediente de autorización de uso excepcional de suelo rústico fue suspendido debido a que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila decidió someter el proyecto al trámite de evaluación de impacto ambiental. Para ello tuvo en cuenta sus características, tamaño, utilización de recursos naturales y generación de residuos, la ubicación del proyecto en suelo rústico con protección natural, los problemas comunes de abastecimiento de agua potable en la comarca del río Alberche y el incremento del volumen de las aguas residuales.

- La finca dispone de acceso rodado a través de un camino que atraviesa el espacio Red Natura 2000 “Riberas del Alberche y sus afluentes”. Dicha parcela no cuenta con ninguna de las infraestructuras necesarias para dotar al citado centro religioso de los servicios de agua potable y residual, suministro eléctrico y telecomunicaciones necesarias. En el proyecto se contempla la ejecución de estas infraestructuras para cubrir las necesidades de 500 personas, si bien el centro puede albergar hasta un millar. Burgohondo cuenta con 1225 habitantes.

- El ayuntamiento de Burgohondo modificó las NNUUMM con la finalidad de posibilitar la ejecución del proyecto, contemplándose como “uso autorizable” la instalación y construcciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en medio rural como son “actividades vinculadas a la enseñanza, relajación y esparcimiento de la población en contacto con la naturaleza: centros religiosos y de meditación”.

- La Declaración de Impacto Ambiental informó favorablemente al desarrollo del proyecto. Ello dio lugar a que la promotora presentara la segunda solicitud de autorización de uso excepcional en suelo rústico de conformidad con lo previsto en la Ley 11/2003, de Prevención ambiental de Castilla y León, acompañando al efecto también solicitud de licencia ambiental y licencia de obras.

- El promotor considera justificada la necesidad de ejecutar el proyecto presentado en suelo rústico y no en suelo urbano ni urbanizable por cuanto todos los usos están contemplados en el planeamiento y en la ley, y tienen un interés público. Tampoco se va a producir una transformación física ni urbanística del suelo que comporte una alteración del modelo territorial elegido por el Plan General sino que la ejecución del proyecto afectará exclusivamente a los usos indicados en el suelo rústico.

- La Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Ávila en sesión de 3 de julio de 2018 acordó, con el voto en contra de tres de sus componentes, otorgar autorización de uso excepcional de suelo rústico para la construcción del citado complejo dotacional al considerar justificado el interés público del proyecto y la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico.

En opinión de la Sala, la determinación de si el proyecto de construcción comprende una actuación de transformación urbanística de nueva urbanización, exige por un lado definir o delimitar que es lo que debe entenderse desde el punto de vista urbanístico como una actuación de transformación urbanística, y por otro lado, concretar si las actuaciones urbanísticas de urbanización y edificatorias descritas en el proyecto pueden o no ser comprendidas en aquella actuación de transformación. Nos recuerda que el proyecto pretende ubicarse en suelo rústico con protección natural, y no en suelo urbano ni urbanizable, ni siquiera en suelo rústico común.

En principio, la Sala señala que el uso religioso, cultural y de obra social no estaría permitido; a lo sumo sería un uso sujeto a autorización de uso excepcional de la Administración autonómica, que debería interpretarse de forma restrictiva.

En este contexto, trae a colación el importante cambio normativo relacionado con la definición del modelo de desarrollo urbano en nuestras ciudades, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente frente a las nuevas transformaciones de suelo tal y como ponen de relieve la Estrategia Territorial Europea, la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano y la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local.

A su vez, nos recuerda los datos de urbanización y edificación que contempla el proyecto, así como los actos de urbanización y de infraestructura, al carecer la parcela de todo tipo de servicios urbanísticos.

Valorando en conjunto edificaciones e infraestructuras, la Sala considera que “nos encontramos claramente ante un supuesto de actuación de transformación urbanística de nueva urbanización y nueva edificación en suelo rústico con protección natural, y que ello es así porque con el conjunto de tales edificaciones sumado al conjunto de las actuaciones de nueva urbanización se comprueba claramente que se está pretendiendo levantar un amplio y extenso complejo dotacional en suelo rústico haciendo uso de una autorización de uso excepcional, y por tanto de una autorización prevista para concretos y determinados usos excepcionales, y no para todo un complejo con variedad de usos, religioso, cultural y de obra social, como el de autos”. Se pasa, sin ninguna duda, de la situación de suelo rural a la situación de suelo urbanizado.

En definitiva, se trata de un supuesto de actuación de transformación urbanística que ni asegura el carácter aislado de las construcciones y menos aún el mantenimiento de la naturaleza rústica de los terrenos, como exige el artículo 25 de la LUCyL. Tampoco se han valorado las repercusiones que el proyecto pudiera producir en la capacidad de las redes de servicios e infraestructuras existentes en el municipio de Burghondo ni en sus redes de abastecimiento de aguas o de saneamiento, a las que se pretende conectar el proyecto. Por tanto, la actuación que se quiere desarrollar no respeta la naturaleza y condición del suelo rústico con protección natural y no se ajusta a la normativa urbanística que la regula, máxime teniendo en cuenta que el promotor elude el cumplimiento de los deberes exigibles en todo procedimiento de actuación de transformación urbanística, amén de que la plusvalía que pudiera generarse no revierte a la comunidad sino al patrimonio del promotor.

A la vista de lo expuesto, la Sala acoge el primer motivo de recurso y declara la nulidad de pleno derecho de los actos impugnados por cuanto a través de los mismos se adquieren facultades y derechos careciendo de los requisitos esenciales. Y la estimación del recurso es parcial porque la Sala no accede al pedimento también formulado por la parte actora de que se produzca la restauración de las cosas a su estado anterior con demolición de lo indebidamente construido.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Por lo tanto como tal uso excepcional debe interpretarse y aplicarse, como así lo tiene dicho la Jurisprudencia y resulta de la propia normativa del suelo y urbanística de forma estricta, sino restrictiva, y por ello siempre en favor de la preservación de la naturaleza rústica de los terrenos, y con mayor motivo cuando estos terrenos están clasificados y categorizados como “suelo rústico con protección natural” con la subcategoría de “área de interés faunístico y agroforestal -SRPN-1”, en cuyo caso dicho uso excepcional debe ser aún interpretado de forma más restrictiva. Así, el art. 7.1.a y 2.a) del RD Leg. 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el TRLSyRU, se refiere a las actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias (…)

“(…) La “Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local” aprobada en 2011, contiene directrices y medidas relacionadas con la edificación y con el modelo urbano y los instrumentos urbanísticos. Entre las primeras, figura el uso lo más eficiente posible del suelo

y el máximo aprovechamiento viable y racional del patrimonio inmobiliario existente, «apoyándose en la rehabilitación y reutilización de las edificaciones existentes frente a la construcción nueva, postulando la regeneración urbana integrada de los tejidos urbanos consolidados como prioridad de la inversión pública, especialmente sobre los centros urbanos y los barrios vulnerables, mediante políticas integradas y enfoques transversales y multisectoriales». En este aspecto es revelador el Preámbulo de la Ley 8/13, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (...).”

“(…) Considera la Sala que valorando en conjunto las edificaciones a construir y las infraestructuras a ejecutar dentro de dicha parcela para hacer viable y funcional dicho complejo dotacional nos encontramos claramente ante un supuesto de actuación de transformación urbanística de nueva urbanización y nueva edificación en suelo rústico con protección natural, y que ello es así porque con el conjunto de tales edificaciones sumado al conjunto de las actuaciones de nueva urbanización se comprueba claramente que se está pretendiendo levantar un amplio y extenso complejo dotacional en suelo rústico haciendo uso de una autorización de uso excepcional, y por tanto de una autorización prevista para concretos y determinados usos excepcionales, y no para todo un complejo con variedad de usos, religioso, cultural y de obra social, como el de autos que, amén de comprender varios usos como los reseñados que conllevan implícitamente usos residenciales al menos de naturaleza temporal, a la vez comprende un número elevado -hasta cuarenta- de edificaciones distribuidas en tres zonas dentro del conjunto de la parcela y formándose en una de ellas varias islas, conectadas todas ellas por diferentes caminos de accesos, y también por la red de servicios e infraestructuras que se hace necesario ejecutar dentro de la parcela para poder dar servicio y permitir el normal funcionamiento de tales usos y para una eventual acumulación de personas de incluso hasta 1000 personas, casi como los 1225 habitantes que tenía la localidad de Burgohondo en el censo de 2.017.

Esa acumulación de edificaciones junto con la ejecución de las citadas infraestructuras para proporcionar los citados servicios urbanísticos al conjunto de dichas edificaciones supone claramente una actuación de transformación urbanística, porque lo que era suelo rústico con protección natural en situación rural y de naturaleza rústica, que carecía no solo de todo tipo de edificaciones y construcciones sino que además carecía de todo tipo de servicios urbanísticos, así de abastecimiento y saneamiento de agua, suministro de energía eléctrica y de servicios de telecomunicaciones pierde no solo esa naturaleza y situación, sino que además se pretende modificar claramente el uso al que venía siendo destinado referido suelo que era el propio y natural de un suelo rústico de las características del de autos (...)

Ese cúmulo tan elevado de edificaciones -hasta 40- hace difícil pensar y creer que se pueda dar cumplimiento al carácter aislado de las construcciones a que se refiere como presupuesto el art. 25.3 de la LUCyL para poder valorar y resolver si puede o no autorizarse el uso excepcional de autos (...)

Y no solo eso, sino que además, como exige el citado art. 25.3.b) de la LUCyL no se ha valorado en el proyecto y tampoco en la D.I.A. las repercusiones que el proyecto de autos pudiera producir en la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios e infraestructuras existentes en el municipio de Burgohondo, y sobre todo en la red municipal de abastecimiento de aguas y en la red de saneamiento a las que se pretende conectar dicho proyecto para resolver la dotación de tales servicios (...).”

“(…)Por otro lado, no es cierta la afirmación realizada por la entidad promotora del proyecto de que no se pueda levantar este complejo en suelo urbano o en suelo urbanizable con el lógico y preceptivo desarrollo y gestión urbanística, por cuanto el uso religioso, el uso cultural y el de obra social se viene prestando y desarrollando en la casi generalidad y totalidad de los casos en suelo urbano, o en suelos urbanizables susceptibles de poder soportar una actuación de transformación urbanística como la de autos (…).”

“(…)Y también entendemos que guste, y mucho, a la entidad promotora el lugar elegido para ubicar dicho complejo, porque no en vano no solo estamos en suelo rústico con protección natural sino también y sobre todo ante en lugar con un entorno con alto valor medioambiental y con un paisaje con alta significación natural, pero es justo este condicionamiento medioambiental el que a su vez nos lleva a concluir de forma más clara que los actos de urbanización y de edificación que se proyectan ejecutar para llevar a cabo el complejo dotacional de autos, integran claramente una actuación de transformación urbanística que no respeta la naturaleza y condición del suelo rústico con protección natural y que no se ajusta a la normativa urbanística que regula dicha actuación de transformación, sobre todo porque con el contenido del proyecto de autos no se garantiza el carácter aislado de las edificaciones, no se garantiza el mantenimiento de la naturaleza rústica de los terrenos, tampoco se resuelve las repercusiones que la dotación de servicios al citado complejo produce en la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios e infraestructuras municipales existentes; y porque con el contenido de dicho proyecto y su tramitación y aprobación mediante el procedimiento de autorización de uso excepcional de suelo rústico se elude por el promotor el cumplimiento de los deberes legales exigibles en todo procedimiento de actuación de transformación urbanística, amén de que la plusvalía que pudiera generarse por dicha actuación urbanística no revierte a la comunidad como exige el art. 4.c) de la LUCyL y si al patrimonio del promotor. Y a esta conclusión hemos de añadir que tampoco ofrece ninguna duda a la Sala que el proyecto de autos por su naturaleza y contenido, por su entidad y envergadura y por el elevado número de edificaciones que contempla, las infraestructuras a ejecutar y el elevado número de personas que pudiera albergar por los usos previstos, es un proyecto que excede claramente del ámbito estricto y restrictivo que se reconoce al procedimiento de las autorizaciones de uso excepcional en suelo rústico (…).”

#### **Comentario de la Autora:**

Con carácter previo, a la Sala le llama la atención el hecho de que a la vista de la entidad y envergadura del proyecto que se pretendía ubicar en suelo rústico de protección natural no fuera resuelto el recurso de alzada por parte de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, una manera de haber conocido su criterio tratándose de un órgano superior en su respectivo ámbito de competencia.

El Tribunal Superior de Justicia revoca en este caso la sentencia de instancia e impide que se desarrolle en una superficie que abarca más de 35 hectáreas de suelo rústico con protección natural, áreas de interés faunístico y agroforestal; una actuación de transformación urbanística plena, de paso directo de suelo rústico a urbano, donde los terrenos no van a seguir conservando su naturaleza rústica ni se asegura el carácter aislado de las construcciones. Tampoco se ha resuelto la dotación de servicios que hubiera precisado ni las repercusiones que hubiera producido en la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios e infraestructuras existentes.

Reflexionemos de nuevo sobre la urbanización de los parajes de gran valor natural. Tal y como apunta la Sala entendemos que guste, y mucho, a la entidad promotora el lugar elegido para ubicar dicho complejo porque no se trata solo de un suelo rústico con protección natural sino también de un lugar de alto valor medioambiental y con un paisaje de alta significación natural; y es justamente ese condicionamiento medioambiental el que justifica que el proyecto integre una actuación de transformación urbanística que no respeta la naturaleza y condición del suelo rústico con protección natural.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ CL 3418/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 16 de octubre de 2020.](#)

## Extremadura

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de enero de 2021*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 22 de septiembre de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Carmen Bravo Díaz\)](#)

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

**Fuente:** Roj: STSJ EXT 661/2020 - ECLI: ES:TSJEXT:2020:661

**Palabras clave:** Caza. Cotos. Planes técnicos. Cabra montés. Muflón. Introducción de especies. Granja cinegética.

#### **Resumen:**

La Sala conoce del recurso contencioso-administrativo planteado por la mercantil “EMILKA, S.A.” contra la Resolución de 1 de abril de 2019 de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio (Delegación de Mérida), por la que se estima parcialmente el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de 23 de mayo de 2018, del Director General de Medio Ambiente, aprobatoria del plan técnico de caza del coto “Casarente”, en lo que se refiere al aprovechamiento de la cabra montés y del muflón durante la temporada cinegética 2018/2019 que se prorroga a la de 2019/2020.

La parte actora alega que la Administración actúa contra sus propios actos y atenta contra el principio de buena fe. Se basa para ello en un previo procedimiento sancionador a través del cual se le imputó una infracción muy grave consistente en “la introducción de especies en terrenos cinegéticos sin autorización” (artículo 87.1.13 de la Ley 14/2010 de 9 de diciembre, de Caza de Extremadura) y que ésta se rebajó a infracción grave por “realizar acciones no previstas en los Planes Técnicos de Caza de los cotos o el incumplimiento de lo dispuesto en ellos, salvo autorización especial” (artículo 86.1.16 de la misma Ley). Sostiene que este cambio en la calificación de la infracción se traduce en el reconocimiento por parte de la Administración de que no había introducido la cabra montés en su coto y que debía solicitar su inclusión en el Plan Técnico de Caza; cuya negativa ha dado lugar al presente procedimiento.

Motivo y conclusión que son desestimados por la Sala por cuanto el hecho de no existir prueba suficiente en el expediente sancionador en modo alguno significa que la Administración haya admitido que la cabra montés no fuera introducida por el actor en su coto o que llegara allí libremente. Tampoco se deduce que deba incluirse esta especie en el Plan Técnico del coto sino que únicamente “se instó a su modificación”, lo que requeriría del correspondiente procedimiento.

A continuación, la Sala se pronuncia sobre la argumentación del recurso referida a la previa existencia de la cabra en el coto, los informes contrarios a su exterminación y el certificado de 16 de noviembre de 2016 del Director de Programas de Conservación sobre la presencia de dicha especie en la zona antes del vallado de la finca. En opinión de la Sala no se trata de un certificado sino de un mero informe relativo al avistamiento de la especie en 2009. Al

mismo tiempo, avala los argumentos esgrimidos por la Junta de Extremadura en orden a las consultas realizadas a los organismos competentes sobre el núcleo de cabra hispánica existente en Cabañeros, acreditativas de la práctica imposibilidad de que la especie, en razón de la distancia de 65 Km en línea recta al coto, hubiera podido llegar a esta zona.

En cuanto al informe de no afección de la cabra hispánica en el coto, que alega el recurrente, la Sala pone de relieve que solo una parte del coto pertenece a la Red Natura 2000 y “el informe de afección se emite sólo en relación a esa zona, sin que haya sido probado por el recurrente que la cabra hispánica se encuentre precisamente en esa parte del coto”. En base al Informe del Servicio de recursos cinegéticos y del contenido del artículo 75 del [Decreto 34/2016, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el ejercicio de la caza, la planificación y ordenación cinegética](#); la Sala concluye que únicamente se podría introducir la citada especie a instancias de la Administración y no del particular, tal y como pretende la recurrente.

Acerca de la referencia sobre el supuesto interés comunitario de la especie, este hecho no supone que pueda existir en cualquier lugar de la península ni que se deba permitir su introducción en el coto del actor.

Por último, en relación con el muflón, sostiene el actor que no existía introducción de esta especie en su coto porque ya contaba con autorización desde 2013 para tenerlo en su granja cinegética. Lo que se discute no es la existencia de esta autorización sino si se realiza la introducción o el traslado de esta especie desde la granja hasta el coto. En este caso, la introducción no estaría permitida por cuanto la autorización es posterior a la entrada en vigor de la Ley 42/2007 y tampoco sería posible su traslado conforme al artículo 69 del Decreto 34/2016.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

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

“(…) Este motivo de impugnación debe ser desestimado en atención al hecho de que en ningún momento se ha considerado o proclamado por la Administración que la cabra montés no haya sido introducida por el actor en su coto o que, como defiende éste en todo momento, haya llegado allí libremente, sino que no se estimó que existieran elementos probatorios suficientes para proceder a la imposición de la sanción muy grave por introducción de la especie sin autorización. No podemos obviar el hecho de que todo procedimiento sancionador en la vía administrativa se rige por los mismos principios y garantías que si nos encontráramos en el ámbito penal, por lo que prevalece la presunción de inocencia y deben existir pruebas e indicios suficientes para desvirtuarla, extremo que no se dio en el presente caso. Sin embargo, ello no supone que se pueda concluir que la cabra montés llegó libremente y por iniciativa propia al coto del actor. Igualmente, en la Resolución de 20 de diciembre de 2017 (documento nº 6 de la contestación a la demanda) se pone fin al correspondiente procedimiento sancionador y nada se dice sobre la inclusión de esta especie en el Plan Técnico de Caza. La única referencia podría encontrarse en la propuesta de sanción de 11 de diciembre de 2017 (documento nº 4 de la contestación a la demanda), cuyo Fundamento Jurídico Primero finaliza diciendo: " Se insta a la modificación del mismo para incluir su especie".

Sin embargo, en ningún momento se concluye que debe incluirse la cabra montés en el Plan Técnico de Caza, sólo se hace mención a que se inste la correspondiente modificación, lo que dará lugar a un nuevo procedimiento en el que se valorará si procede o no su inclusión. Ello no atenta el principio de buena fe, ya que no se hace creer al recurrente en ningún momento que se vaya a aprobar dicha inclusión ni tampoco está actuando la Administración contra sus propios actos en cuanto que no hay ninguna Resolución previa que contradiga a la que se impugna en el presente procedimiento (...).”

“(...) Se entiende que son muchos los elementos contrarios a la introducción natural de la especie en el coto del actor y muy escasa, por no decir nula, la prueba aportada por el mismo que acredite lo contrario (...).”

“(...) El artículo 75 del Decreto 34/2016, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el ejercicio de la caza, la planificación y ordenación cinegética, señala: "Únicamente se permite la introducción de especies de caza mayor en zonas abiertas de terrenos cinegéticos a instancia de la Administración mediante resolución de la Dirección General competente en materia de caza, previo informe técnico favorable y una vez oído el Consejo Extremeño de Caza..." Por lo tanto, en virtud del citado precepto, sólo es posible la introducción de la citada especie a instancias de la Administración, no del particular, como se pretende en el presente caso. (...).”

“(...) El artículo 71.5 del Decreto 34/2016, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el ejercicio de la caza, la planificación y ordenación cinegética, dispone: “En el caso del muflón únicamente se permite la introducción con fines de reforzamiento de poblaciones legalmente introducidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad”. Por lo tanto, nos encontramos con que la introducción de esta especie no estaría permitida desde el punto de vista de que la autorización es posterior a la entrada en vigor de la Ley 42/2007, que fue al día siguiente de su publicación, tal y como consta en la misma (...).”

#### **Comentario de la Autora:**

No resultan extraños los procedimientos sancionadores por introducciones ilegales en cotos privados de caza de especies ajenas al coto o, incluso de algunas de origen exótico como el muflón, cuya presencia es cada vez más habitual por su buena adaptación a los ecosistemas españoles; si bien sus repercusiones ecológicas tanto en la flora como en la fauna suelen ser negativas. Por ello es necesaria una gestión de los cotos a través de sus planes técnicos de caza exenta de polémicas y con una clara finalidad conservadora y protectora de la fauna autóctona.

Lo relevante en este caso es que la sociedad recurrente no ha logrado probar que la especie de cabra montés hubiera llegado libremente hasta su coto por lo que únicamente sería posible su introducción a instancia de la administración y no del particular. Y en el caso del muflón, la posibilidad de mover la especie dentro del mismo coto que alega la recurrente, no resulta compatible con el término legal de “introducción”, máxime teniendo en cuenta que el muflón se encuentra en la granja cinegética pero no en el coto y, por tanto, no se trataría de un mero traslado dentro del propio coto.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ EXT 661/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 22 de septiembre de 2020](#)

## Galicia

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de enero de 2021*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 11 de diciembre de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Francisco Javier Cambon García\)](#)

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

**Fuente:** ROJ: STSJ GAL 6191/2020- ECLI: ES: TSJ GAL:2020: 6191

**Palabras clave:** Declaración de Impacto Ambiental. Energía. Energía eólica. Energías Renovables. Evaluación de impacto ambiental. Red Natura 2000. Planificación. Zona de especial conservación (ZEC). Zona de especial protección para las aves (ZEPA).

#### **Resumen:**

Para este análisis, se toma como referencia la STSJ GAL 6191/2020, si bien, en la misma fecha, se han publicado otros dos pronunciamientos con un contenido prácticamente idéntico<sup>2</sup>. Distintas asociaciones ecologistas impugnaron la Resolución de 4 de julio, de la Dirección General de Energía y Minas, por la que se publicó el Acuerdo del Concejo de la Junta de 27 de junio de 2019, de aprobación de la modificación del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del Parque Eólico (PE) de Oribio.

Las actoras esgrimen cinco motivos de nulidad: i) La DIA del proyecto del PE de Oribio, de 2005, caducó el 27 de enero de 2013 (artículo 14 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos). Otra posibilidad que plantean es entender que la DIA caducó a 12 de diciembre de 2019, con arreglo a lo previsto en disposición transitoria primera de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA). ii) Entienden que las afecciones al entorno como consecuencia del proyecto impiden considerar su modificación como no sustancial. Consecuentemente, el proyecto debió someterse a evaluación ambiental ordinaria o, en su caso a la simplificada. iii) En el mismo sentido, el proyecto sectorial de incidencia supramunicipal debió someterse a una evaluación ambiental estratégica. iv) El acuerdo impugnado vulnera 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 (Directiva Hábitats), en relación con la autorización del proyecto en la Red Natura 2000. v) Por último, la calificación del suelo como rústico es de configuración legal y no puede ser modificada por los proyectos de incidencia supramunicipal.

Para determinar si la DIA del PE de Oribio, de 2005 sigue siendo válida en 2019 o si bien el proyecto requiere de una nueva DIA, la Sala alude a la calificación del terreno y a los distintos instrumentos a los que está sometido. En concreto, está calificado como zona de especial conservación (ZEC) Ancares – Courel, como zona de especial protección de valores naturales (ZEPVN) y forma parte de la Red Natura 2000. En estos espacios no está permitido

<sup>2</sup> No obstante, las [STSJ GAL 6192/2020](#) y [STSJ GAL 6193/2020](#) tienen un contenido muy similar.

instalar parques eólicos, pero cabe autorizar proyectos de repotenciación (artículo 60.3. del Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia). Los terrenos se localizan entre las grandes áreas paisajísticas de las Serras Orientais y en el Área de Especial Interés Paisajístico, O Courel (Decreto 119/2016, de 28 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia). Se trata de un área potencial de la potencial Reserva de la Biosfera Ribeira Sacra-Serra de Oribio y constituye un área potencial de distribución del oso pardo y del águila real. Por último, afecta al impacto visual sobre el Camino de Santiago Francés. Estos instrumentos han sido aprobados o modificados en el lapso temporal entre la aprobación de la DIA, aprobada por Resolución de 12 de agosto de 2005, y 2019, momento en que se pretende ejecutar el proyecto. El proyecto controvertido fue autorizado mediante Resolución de 31 de mayo de 2007, no obstante, la Sala considera que no fue puesto en marcha en el plazo concedido al promotor, de 12 meses desde la ocupación de los terrenos.

El Tribunal entiende que la DIA de 2005 ha caducado (artículo 14 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y el artículo 43 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental). La falta de un precepto concreto acerca de la caducidad de la DIA en el momento su aprobación lleva a que el Tribunal aplique supletoriamente el plazo de 5 años establecido en el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 1/2008. Añade que la ordenación legislativa en materia ambiental y las actuaciones materiales que pretenden ejecutarse en 2018, no quedan amparados por la DIA de 2005. Así, el PE de 2018 constituye un nuevo proyecto, requiere de una nueva DIA y le resulta aplicable la prohibición de implantación de nuevos parques eólicos en la Red Natura 2000.

A los anteriores efectos, la Sala enfatiza que los planes, programas o proyectos que puedan afectar a la Red Natura 2000 requieren de una evaluación específica, más allá de la DIA (artículo 46 de la LPNB y artículo 10 de la Directiva Hábitats). Esta cuestión es transcendental para la resolución del caso, dado que las circunstancias contempladas por la DIA de 2005 no son coherentes con la realidad del momento en el que se pretende ejecutar el proyecto. Por remisión a los principios precaución, de no regresión planificadora de espacios naturales y ecosistemas y de desarrollo territorial urbano y sostenible, que inspiran la prevalencia de la protección medioambiental sobre la ordenación industrial y urbanística. (artículo 45 CE y 2 de la TRLS 2008 y STSS de 30 de septiembre de 2011 y de 29 de marzo de 2012), el Tribunal justifica la necesidad de una nueva DIA. Enfatiza que este trámite debe cumplir con las exigencias en materia de participación ciudadana, a la luz del Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus) y la normativa comunitaria sobre evaluación ambiental.

Destacan las reflexiones, duras y contundentes, del Fundamento Jurídico Noveno, que revelan cómo las empresas y la administración se han amparado en un vacío legal en el ordenamiento jurídico ambiental para hacer una interpretación productivista de la normativa, incoherente con las prerrogativas europeas.

Por todo lo anterior, estima el recurso y deja sin efecto la Resolución impugnada, de aprobación de la modificación del PE de Oribio.

Sin embargo, la sentencia cuenta con un voto particular discrepante<sup>3</sup>. El magistrado indica que las obras de ejecución del PE se iniciaron dentro del plazo de 12 meses señalado en la autorización y en la ley básica estatal, por lo que no se trataría de un nuevo proyecto afectado por la prohibición de ubicación de parques eólicos en la Red Natura 2000. Considera que la legislación permite la modificación de aquellos parques eólicos sitios en la Red Natura 2000, que en este caso debía iniciarse antes del 12 de diciembre de 2019, cuestión que entiende acreditada.

En relación con la caducidad de la DIA, aprecia que debe declararse por resolución expresa, siguiendo el procedimiento oportuno, con audiencia a la interesada y precisando de la práctica de una prueba que permita constatar la voluntad de la promotora de no iniciar la ejecución del proyecto. La falta de una declaración formal de la caducidad la DIA permite entender que esta seguía vigente, resultando aplicable el artículo 7.2.c) de la LEA, la norma básica en la materia. Agrega que el pronunciamiento ignora la jurisprudencia en la materia (STS de 10.04.85, 20.05.85, 04.11.85, 22.01.86, 09.07.88, 12.05.89, 14.03.90, 28.05.91, 01.02.94, 15.12.94, 24.07.95, 16.04.97, 24.03.98, 03.06.02 y 22.06.02). A los anteriores efectos, alude a “necesidad de incoar un procedimiento para determinar la fecha de la ocupación de los terrenos y si ésta se produjo de forma normal o si existió alguna demora imputable a la beneficiaria para declarar, en su caso, la caducidad de la declaración de impacto ambiental”.

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

“(…) OCTAVO.- Que conforme al art. 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, relativo a "conservación de la Red Natura 2000", cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar las especies o hábitats, se someterá a una adecuada evaluación, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del espacio; no bastando una DIA ordinaria o simplificada, sino que ha de evaluar adecuadamente la RED Natura, con sus repercusiones, aún meramente posibles y, en el caso de conocerse la existencia de elementos del paisaje ecológicamente relacionados con espacios que posean importancia para la biodiversidad y la coherencia de la RED Natura (corredores ecológicos y refugios de paso) señalados en el art. 10 de la Directiva 92/43/CEE, habrán de evaluarse, indentificando preliminarmente los impactos previsibles, siéndole aplicable tal Directiva del Consejo de 21-5-1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; la DIA de 205, pese a las modificaciones del proyecto que se impugna, no se actualiza ni se amplía con la preceptiva información pública; los valores paisajísticos del área afectada por el P.E., reconocidos por el Catálogo das Paisaxes, concurren con otros usos forestales, patrimoniales y espacios naturales, siendo preciso analizar su compatibilidad y prevalencia que tiene la protección medioambiental sobre la ordenación industrial y urbanística, debiéndose aplicar el principio de precaución, así como el de no regresión de espacios naturales y ecosistemas, obligando a un estudio riguroso de la compatibilidad de usos, como considera el T.S. , s.s. de 30-9-2011 (RC 1294/2008) y de 29- 3-2012 (RC 3425/2009) que fundamentan el principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes y suelos especialmente protegidos, apoyándose en el art. 45.CE, como en el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible de la legislación estatal sobre el suelo y art. 2 y concordantes del TRLS de 2008, indicando la de30-9- 2011 la cláusula

<sup>3</sup> Ídem para las SJST GAL 6192/2020 y 6193/2020. Los razonamientos del voto disidente cuentan con diferencias leves, llevando en los tres casos al mismo resultado.

"caseta STILL", que una vez que se declara una zona verde ésta constituye un mínimo sin retorno, que ha de ser respetado, salvo un interés público (que no privado) prevalente, como informa el Consejo de Estado en su Dictamen num. 3297/2002; tal "efecto trinquete", o "derechos adquiridos legislativos" o "intangibilidad de derechos fundamentales" o "carácter irreversible de derechos humanos" tiene la finalidad de proteger los avances alcanzados en las normas ambientales, con base a su carácter finalista de protección de suelos verdes y rústicos especialmente protegidos, exigiéndose una motivación concreta en la discrecionalidad de planificación urbanística; el art. 6 de la Directiva obliga a que los Estados adopten las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de especies, exigiendo que los planes o proyectos que puedan afectar a tales zonas se sometan a una adecuada evaluación de sus repercusiones ambientales, poniendo de relieve la protección reforzada de salvaguarda de la biodiversidad que supone la clasificación de determinados terrenos en lugar de ZEPA, conforme a la Directiva 791/409/CE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, debiendo los Estados adoptar las medidas adecuadas para protegerlas, evitando el riesgo de su desaparición derivado de la ejecución de proyectos de infraestructuras que amenacen sus hábitats, SSTJ de 25-10-2007 ( C-334/04), de 18-12-2017, ( C-186/06), 14-10-2010 ( C-535/07) ( T.S. s. 14.1.2013 RC 214/2010), y, en 2005 (DIA) no estaba consolidada la Rede Natura 2000 con Plan Director de 2014, ni estaba vigente el Catálogo de Especies Amenazadas (abril 2007), por lo que "Fergo", al retomar el proyecto en 2018 habría de presentar una nueva DIA y la Consellería habría de emitir una nueva DIA, conforme al art. 60.3.d.2 del Plan Director Rede Natura 2000, al estar en zona de conservación ZEC Ancares-Courel, zona de Especial Protección de Valores Naturales (ZEPVN), de Rede Natura 2000, como área potencial en el Plan de Recuperación del Oso Pardo Cantábrico, así como zona incluida en Reserva de la Biosfera Ribeira Sacra-Serra do Oribio, y se incumple la Directiva 92/43/CEE, documento "información 2019/ C 33/01. Gestión de Espacios Natura 2000, Disposición del art. 6 sobre hábitats (DOUVEC 25 de enero), sin existir una sucesión cronológica de la DIA, al ser una etapa que precede a las demás, sirviendo de base, especialmente, para la autorización o denegación del proyecto, debiéndose llevar a cabo antes de tal decisión ( C-127/02, apdo 42), que no se cumple con lo realizado por la DXPC, DXPN y DXC e CC, retrospectiva de una DIA de 2005 a los años 2018-2019; la Directiva EIA , 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16-4-2014, que modifica la Directiva 2011/92/UE, sobre evaluación de proyectos con repercusión en el medio ambiente (art. 2 apdo. 3), dispone que los Estados velarán por procedimientos coordinados y conjuntos, de forma que la información pertinente y las conclusiones sean claramente diferenciables e identificables, pudiéndose distinguir información y conclusiones, la consulta ciudadana es un aspecto fundamental del Convenio de Aarhus y de las Directivas EIA y EAE, publicidad y consulta pública, teniendo las ONG ambientales reconocidas derecho a participar en el procedimiento de autorización ( TJ; C-243/15, apdo.49), participando efectivamente en los trabajos durante todo el proceso ambiental (C-243/15, apdo. 46), y, al modificarse el proyecto hubo de ejecutarse una DIA con participación efectiva ciudadana sobre la repercusión ambiental del proyecto modificado, no bastando informe retrospectivo de la DIA del proyecto originario no ejecutado, ni iniciado.

“(...) las lesiones ambientales se están produciendo constantemente, y, en relación a Galicia, resulta evidente que tanto en los Decretos como en la Ley existen diferentes líneas de actuación y de modo notable, en relación a la afectación ambiental por parte de las normativas, a pesar del tiempo de desarrollo normativo y siendo Galicia una Comunidad pionera en el aprovechamiento eléctrico de la energía eólica, sigue existiendo un gran vacío

legal en materia ambiental en la que se amparan las empresas energéticas para llevar adelante sus proyectos, y la administración competente en energía tendió a una interpretación tremendamente productivista, asumiendo sin problemas que el incremento de potencia y la producción eólica eran netamente positivas en términos ambientales, al margen del modo en cómo se posibilitase dicho incremento, pareciendo la respuesta normativa seguir agarrada a una respuesta productivista, ahora ligeramente teñida de un color más ambiental en el que, como mucho, se deja cierto papel determinante a la administración en la materia, modo de planificar las energías renovables en su desarrollo en que no se acaba de incorporar, como eje central, la variable ambiental, perjudicando la percepción social sobre el uso de energías renovables que deriva de la contradicción manifiesta entre un discurso pseudoecologista en las motivaciones que se expresan en la normativa y las disposiciones que regulan su uso, situación que se agrava cuando la sociedad no tiene canales para la participación en el desarrollo de las renovables, quedando relegados a un papel pasivo, de afectados, frente a un papel activo, de agresores y beneficiarios, de las empresas o administración, siendo algunos de los efectos de la inexistencia de una política sectorial global en relación a los asentamientos eólicos; los P.E. están vetados en zona de protección Rede Natura, y el impulso de la energía eólica ha de planificarse evitando toda posible interferencia para la ampliación de la Rede Natura, salvando el impacto visual por P.E. en las proximidades de LIC, sin que puedan situarse los P.E. y luego pretender ampliar la Rede Natura cuando las especies a proteger no entienden de planeamientos o fronteras, por lo que las zonas ecológicamente más relevantes han de obtener una protección íntegra, sin que pueda haber espacios protegidos rodeados de molinos de viento, siendo la filosofía de la UE sobre la Red Natura la que debe ser una "red ecológicamente coherente", con espacios y hábitats representativos de cada territorio y no una serie de LICs, zepas aisladas, rodeados de polígonos industriales, garantizando así la "viabilidad ecológica", pues las especies no entienden de límites administrativos.

DECIMO.-Que procede anular y dejar sin efecto, por no ser conforme a Derecho, la Resolución y Acuerdo impugnado, así como sus disposiciones normativas, toda vez que el proyecto 2007-2009 estaba caducado, al no poder considerarse, por requerir en esencia un límite temporal, como una concesión "sine die" "ad perpetuam" o "eterna", proscrita en nuestro Ordenamiento Jurídico, por lo que se extinguió por el transcurso de los 12 meses desde la ocupación o disposición de los terrenos, a lo que no obsta que, en 2019, hubiesen adquirido por escasa entidad para los nuevos viarios o cambios de emplazamiento, cuando para el proyecto 2007-2009 ya se disponía de los terrenos precisos para su instalación, además de haber caducado por el transcurso, sin iniciarse, de los 5 años de la legislación estatal, de aplicación analógica y supletoria, dado el vacío en la legislación gallega; porque la DIA de 2005 resulta obsoleta para amparar la evaluación ambiental del proyecto modificado de 2018, por los múltiples y variados cambios legislativos y de catalogaciones de especial protección del terreno, no pudiendo entenderse validada, por una prospección vía informes gubernativos; y, en todo caso y, porque se autoriza un P.E. en Rede Natura 2000, lo que constituye un uso o actividad prohibida por Decreto de 27-3- 2014, sin que el P.E. de Oribio pueda considerarse "existente" para su excepcional autorización, por cuanto que no se había comenzado a ejecutar el de 2007-2009, no estando en explotación, ni instaladas aerogeneradores, sin que pueda "modificarse" lo que no existe, debiendo interpretarse por restrictivamente las excepciones, mayormente en supuesto de repercusión en terreno con tan altos niveles de protección, toda vez que conforme a la C.E. y Directivas Comunitarias prevalece el valor medioambiental sobre el uso o desarrollo industrial; los preceptos del Título Preliminar del C.Civil, sobre aplicación y eficacia de las normas jurídicas (art. 3 a 7) fundamentan la prevalencia del uso medioambiental en suelos como la Serra de Oribio sobre el prohibido (salvo la restrictiva excepción de una favorable actualización de los existentes)

uso industrial como Parque Eólico; estando ante un parque inexistente en la realidad física y material en 2014 y con un proyecto caducado por el transcurso de 12 meses sin procederse a su instalación desde la ocupación de los terrenos, que la propia resolución de 2007 que autorizó el proyecto de P.E. de Oribio consideró, entre otros motivos para su aprobación, la disposición del suelo por acuerdo con los propietarios”.

“(…) De todo lo expuesto concluyo que como no se había declarado en la forma y con las garantías debidas la caducidad, la DIA estaba vigente cuando entró en vigor un precepto básico estatal (el artículo 7.2.c) de la LEA), que permitía modificar los parques eólicos situados en el espacio protegido por Red Natura 2000, aunque no se hubiera iniciado su construcción, siempre que esta tuviera lugar antes del 12.12.19 (apartado 3 de la disposición transitoria primera de esa ley, también básica), lo que está acreditado, en cuyo supuesto precisaría una evaluación ambiental tan sólo en los casos contemplados en sus anexos I y II, entre los cuales no se encontraba el parque eólico de Oribio, cuya modificación se pretendió al amparo de la norma autonómica, que la consiguió previa declaración de que no era sustancial (artículo 37 de la LAEG), tras recabarse y obtenerse los informes favorables de los centros directivos competentes en materia de protección cultural, medioambiental, de la naturaleza y de la ordenación del territorio, por lo que considero que la sentencia de 18.12.19 debió haber confirmado la adecuación a derecho del Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 27.06.19, que aprobó la modificación de la aprobación definitiva del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del parque eólico de Oribio, en los municipios de Triacastela y Samos (Lugo), así como de las disposiciones normativas contenidas en el mencionado proyecto”.

#### **Comentario de la Autora:**

El presente supuesto ilustra dos posturas en relación con la determinación de la supuesta validez o caducidad, de la DIA y, en su caso, cómo debe tramitarse dicha caducidad. En sus razonamientos, el Tribunal expone cómo el sector privado y la administración han realizado una interpretación productivista de la normativa, amparándose en los vacíos legales existentes en la materia.

Los efectos del pronunciamiento son, como se puede apreciar, muy relevantes y su trasfondo versa sobre una cuestión de actualidad: la ponderación de la protección ambiental frente al impulso de las fuentes renovables. Resulta indiscutible que la normativa aplicable al supuesto de autos impide la instalación de nuevos proyectos en terreros ubicados en la Red Natura 2000, pero ¿qué ocurre con aquellos proyectos aprobados y no ejecutados? De esta sentencia se deduce la prevalencia de la protección ambiental y las exigencias del principio precautorio en aquellos supuestos. Una de las cuestiones que enfatiza el Tribunal es la necesidad de evaluar adecuadamente los proyectos que puedan afectar a estos espacios. Evaluación que, de otra parte, trasciende los extremos que puedan prever una DIA ordinaria o simplificada.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ GAL. 6191/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 11 de diciembre de 2020](#)

## Islas Baleares

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de enero de 2021*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Palma de Mallorca, de 31 de octubre de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Carmen Frigola Castellón\)](#)

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

**Fuente:** Roj: STSJ BAL 848/2019 - ECLI: ES:TSJBAL:2019:848

**Palabras clave:** Energías renovables. Espacio natural protegido. Impacto. Colisión. Aves rapaces.

#### **Resumen:**

En esta sentencia, una mercantil solicitó a la Consellería de Economía, Comerç e Industria una autorización administrativa para la instalación de un parque eólico y línea de evacuación y la declaración de utilidad pública de esa instalación y de la línea de evacuación, compuesto por 6 aerogeneradores de tipo V90-2MV de Vestas, de 12 MW de potencia, todo ello en las parcelas 8 y 9 del polígono 3 de Ciutadella de Menorca.

La zona donde se pretende la instalación de este parque eólico se encuentra fuera del ámbito de la red europea Natura 2000, a unos 350 metros de la ZEPA ES0000230- Ampliació de la Vall y a una distancia menor de 5 Km de los varios LICs y ZEPAs.

De manera resumida, los aspectos más destacados serían los siguientes:

En primer lugar, se presenta solicitud por la actora para instalar el parque eólico y realizadas unas subsanaciones la Consellería de Comerç, Industria i Energía remitió a la la Consellería de Medi Ambient el proyecto básico presentado que incluía estudio de impacto ambiental y proyecto básico de la línea de evacuación, y memoria ambiental del parque eólico con el fin de que esa Administración determinara el nivel de detalle del estudio de impacto ambiental.

Este tipo de proyectos se encontraba incluso en el anexo 1 de la ley 11/2006 de 14 de septiembre de evaluación de impacto ambiental por lo que precisa informe del Servicio de Protección de Especies de la Dirección General de Biodiversidad la cual respondió en dos informes.

Debido a la presencia de espacios protegidas como el milano real, el búho, cuervos y otras aves rapaces, el Servei de Protecció de Especies informó desfavorablemente al proyecto. Tras ello, la actora realizó modificaciones importantes con medidas correctoras, consistentes en implantar un sistema radar DTBird en cada uno de los molinos. Y el informe emitido por el Servicio concluye lo siguiente:

Sin embargo, con posterioridad, el Servei de Planificació de la Direcció General de Espais Naturals y Biodiversitat de la Conselleria de Medi Ambient emitió informe proponiendo al Subcomité de Evaluación Ambiental que informara desfavorablemente el proyecto porque no se podía asegurar a pesar de las medidas correctoras y compensatorias propuestas por el solicitante, que a la larga no se causara perjuicio a la zona.

Posteriormente, se emitió un informe técnico por el Servicio de Planificación proponía a la Subcomisión de Evaluación que se informara desfavorablemente el proyecto.

Debido a la contradicción existente, el Servei de Protecció d'Especies emitió un nuevo informe que afirma que el número de colisiones de aves dentro de la zona de detección de cámaras es inferior al 0'1% un rango 10-100 veces inferior al citado en la bibliografía para parques eólicos sin sistemas anticolidión.

Un siguiente paso sería que el Pleno de la Comisión de Medi Ambient informara desfavorablemente el proyecto.

El Pleno de la Comisión de Medio Ambiente de les Illes Balears informó desfavorablemente el proyecto.

Por otro lado, se remitió ese Acuerdo a la Conselleria de Territori Energí i Mobilitat, donde se dictó propuesta de resolución en la que proponía la denegación de la autorización administrativa y declaración de utilidad pública del proyecto Parque eólico S'Era Vella.

A continuación, el Director General de Energí i Canvi Climàtic de la Conselleria del Territor Energí i Mobilitat, dictó resolución denegando la autorización administrativa y la declaración de utilidad pública del proyecto. Tras esta circunstancia, la actora recurre dicha resolución en base a:

Por un lado, solicita anulabilidad del acto por vulneración del artículo 84 de la Ley 30/1992 al no haberse dado audiencia a la parte de la propuesta de resolución de denegación de utilidad pública del proyecto. Por otro lado, manifiesta sus dudas sobre el informe desfavorable emitido por el Pleno de la Comisión de Medio Ambiente de les Illes Balears en sesión de 5 de mayo de 2016 en base a que el parque eólico no perjudica a las aves, ni incrementa el nivel sonoro. Niega impacto visual y al paisaje. Alega quebrantamiento principio igualdad (por otro parque que también están promoviendo).

En relación a la primera de las cuestiones, la anulabilidad del acto, la Sentencia de 3 de julio de 2015 señala que siguen el criterio de otras sentencias, como la de 16 de marzo de 2005, apelando a otra anterior: "*La Sentencia de esta Sala de 11 de julio de 2.003 ...En dicha sentencia se afirma que tal falta de audiencia no es, por sí propia, causa de nulidad de pleno derecho, sino que sólo puede conducir a la anulación del acto en aquéllos casos en los que tal omisión haya producido la indefensión material y efectiva del afectado por la actuación administrativa . (...)*

En cuanto a la de la falta de un trámite como el de audiencia, no supone por sí misma que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido por lo que tampoco le afecta, en principio, la causa de nulidad.

Abundando en su argumentación, la Sala, hace mención a otra sentencia anterior, la Sentencia de 7 de febrero de 2013, en ella, insisten en el mismo planteamiento: (...) "En el caso de autos, la construcción de un parque eólico ..... está sometida a la declaración de impacto ambiental. Con arreglo al artículo 39 de la ley 11/2006, la declaración de impacto ambiental o el acuerdo de resolución de discrepancias del artículo 36 de la ley tienen el carácter de acto de trámite.

La Sala clarifica que interviene en la tramitación, la Consellería de Medi Ambient para la declaración de impacto ambiental al que está sujeto el proyecto presentado, y que al tratarse de un acto de trámite, y no susceptible de impugnación aislada, su contenido y las circunstancias, deberán examinarse en el momento de la resolución que dicte la Administración.

Según la demandada, la recurrente tuvo acceso y conoció los informes emitidos en la Administración ambiental que justificaron la decisión del Pleno de la CMAIB. En esta cuestión, el Tribunal manifiesta su disconformidad al respecto. Defiende que es la demandada la que tenía que demostrar que se citó en forma a la demandada a la sesión del Subcomité y no aparece así. Así las cosas, la demandada no puede acreditar que la actora tuviera conocimiento de todos los informes emitidos.

En relación a los informes, existe una clara contradicción, y finalmente el Pleno de la CMAIB hizo suyo el criterio del Servicio de Planificación, contrario al proyecto de la actora, y no apoyaron el criterio del Servicio de Planificación de Especies, que sí era favorable a dicho proyecto.

La actora supo del informe negativo, lo que la llevó a establecer medidas correctoras sustanciales en el proyecto. Tras lo cual no tuvo más noticia de informe alguno de carácter negativo.

Por último, alega que tampoco tuvo conocimiento de los informes técnico y jurídico aportados por la demandada, que justificaban las objeciones paisajísticas y sonoras que contienen esos informes.

En conclusión debió darse audiencia de todo lo actuado a la actora en el seno de la tramitación de declaración de evaluación medio ambiental.

Además tampoco se le dio audiencia tras la evaluación ambiental y tras el informe desfavorable de la Consellería. Y esa omisión para la Sala es trascendente pues causó indefensión.

Para defender su opinión, la Sala manifiesta que en la sentencia de 3 de Julio de 2015 ya citada dictada a propósito de la omisión de trámite de audiencia en una cuestión medioambiental, se dice:

... con carácter general el trámite de audiencia tiene por finalidad oír y conocer las razones de los interesados antes y no después de adoptada la resolución que corresponda, con vistas a permitir que la Administración pueda ponderar y tomar en consideración tales razones en el indicado trance, esto es, antes de resolver.

En resumen, la Sala aprecia vicio de anulabilidad en el acto impugnado, al haberse causado indefensión a la parte. Ese vicio determina que no sea procedente avanzar más en el examen del debate. Por lo que finalmente es admitida la pretensión de la actora, aunque no la principal que era la concesión de la autorización solicitada.

Por lo anterior, se acuerda retrotraer el expediente administrativo al momento posterior del último informe emitido en el seno de la Consellería de Medi Ambient, debiendo dar audiencia a la actora para que, formule sus alegaciones.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(..).Cada aerogenerador tendría un torre troncocónica de acero de 80 metros de altura y un rotor de 90 m. de diámetro. La superficie total del parque eólico es de 38'151 hectáreas y la superficie afectada de 17.881m<sup>2</sup>, previéndose el soterramiento de todas las líneas eléctricas interiores, la construcción de un edificio de 252'16 m<sup>2</sup> que funcionaría como centro de maniobra y control de tipología menorquina, desde el cual saldrían las líneas de 15 kV que conectarían con la subestación existente en Ciutadella a 3'5 Km. La producción eléctrica anual obtenida sería de 4.370.000kWh/año/aerogenerador.”

“(..).El sistema DT Bird cuenta con el beneplácito de una ONG especializada en aves y reconocida a nivel mundial como es SEO BirdLife, y el sistema tiene la venta de que se actualiza de manera continua en el tiempo a medida que van apareciendo mejoras en la resolución de las cámaras y del programa.”

“(..).”*El president exposa respecte a aquest punt, que el promotor ha enviat un escrit on sol·licita que vol aplaçar aquest punt de l'Ordre del Dia. En dit escrit s'argumenta, que amb el canvi de projectista el promotor no ha tengut coneixement de la convocatòria de subcomité d'ALA que es va enviar per fax. El president també diu: que el cap de departament li va enviar a l'avaluador dos dies abans del subcomité els informes que es varen exposar i continúa dient, que tot i que els Plens de la CMAIB son públics, s'ha enviat un escrit d'invitació als promotors, pero aquest, com es pot comprovar, no han vengut. LA seva intenció era que haguessin tengut veu al Ple per exposar els seus arguments quant el projecte”.*”

“(..)...a) Niega que el parque eólico perjudique a las aves de rapiña.

b) Niega que se incremente el nivel sonoro de 22 a 25dB en un radio de 2'3 Km y que sumado al nivel sonoro ambiental se superen los 45 dB en horario nocturno como indica el informe.

c) Que la manifestación de que el parque se encuentra en gran medida en zona de exclusión de acuerdo con los estudios del nuevo PDS de Energía, no puede aceptarse tampoco ya que ese PDS fue aprobado dos años después de la presentación del proyecto e incluso con posterioridad a la emisión del informe de la comisión por lo que no puede ser de aplicación a este expediente.

d) En cuanto al impacto visual y paisajístico niega la afirmación que señala el informe.

e) Se ha quebrantado el principio de igualdad ya que en zona cercana concretamente en son Angladó se está promoviendo otro parque eólico por otra compañía. Se opone a la demanda la defensa de la CAIB que solicita la desestimación del recurso contencioso y la m confirmación del acto impugnado.”

“(…)..Ahora bien, esa indefensión no equivale a la propia falta del trámite, sino que ha de ser real y efectiva , esto es, para que exista indefensión determinante de la anulabilidad del acto es preciso que el afectado se haya visto imposibilitado de aducir en apoyo de sus intereses cuantas razones de hecho y de derecho pueda considerar pertinentes para ello ”.

“(…)Ese proceder incumple lo establecido en el artículo 23-1 de la ley 11/2006 de 14 de septiembre, a cuyo tenor " Recibidas las contestaciones a las consultas previas y, en todo caso, en el plazo máximo de un mes a partir de la solicitud de consulta a que se refiere el apartado 2 del artículo anterior, el órgano ambiental notificará su resultado al promotor, así como la documentación disponible que obre en poder del órgano ambiental, sin perjuicio de cualquier otra, la cual se deberá tener en cuenta en la redacción del estudio de impacto ambiental".”

### **Comentario del Autor:**

En la presente sentencia, la audiencia del interesado, actora en el procedimiento, con carácter previo a resolver tanto en el expediente sustantivo, como en el ambiental, suponían al entender de la Sala, muy trascendentes, precisamente por la discrepancia que se constata en los informes emitidos en el seno de la propia Dirección General de la Consellería de Medi Ambient. La parte podía argumentar lo que considerara oportuno, incluso proponer prueba, y con tal omisión se le negaron todas esas posibilidades. Este vicio de forma en el que se incurre, impide, al acto alcanzar su fin, lo que es causa determinante de la anulabilidad de dicho acto.

Más trascendente aún que el contenido de esta sentencia es la “verdad incómoda” que esconden las energías renovables. Hace apenas diez días, un grupo de 23 científicos, expertos en conservación de aves y murciélagos, pertenecientes al Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Universidades públicas y otros organismos de investigación, alertan en una carta publicada en la prestigiosa revista Science de que el actual proceso acelerado y desordenado de expansión de las energías solar y eólica puede acabar produciendo daños irreversibles sobre la biodiversidad española.

Según reclaman en el escrito, de no abordar de forma inmediata los múltiples problemas asociados a la implementación de renovables, la transición energética tendrá el dudoso privilegio de ser recordada no sólo por el cambio de modelo energético, sino por poner en jaque algunos de los valores naturales únicos de este país.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ BAL 848/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Palma de Mallorca, de 31 de octubre de 2020.](#)

## Principado de Asturias

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de enero de 2021*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 7 de julio de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Olga González – Lamuño Romay\)](#)

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

**Fuente:** ROJ: STSJ AS 1778/2020 - ECLI:ES:TSJAS:2020: 1778

**Palabras clave:** Autorizaciones y licencias. Biodiversidad. Instrumentos de planificación. Parques naturales.

#### **Resumen:**

El presente pronunciamiento versa sobre la extinción del Convenio Marco de Colaboración celebrado, en el año 2004, entre una entidad para la protección de los animales salvajes y el Principado de Asturias. Durante su vigencia ocurrieron distintos episodios que la Administración interpretó como faltas de colaboración y cooperación por parte de la entidad para la realización de los objetivos de dicho convenio. De modo que, a 10 de enero de 2018, el Director General de Biodiversidad emitió un informe proponiendo su denuncia. A 5 de marzo 2018, el Consejero de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente solicitó al Consejo de Gobierno autorización para su extinción. A 2 de mayo del mismo año se emitió la resolución autorizando la extinción del convenio, recurrida en reposición con resultado desestimatorio por silencio administrativo. El recurso contencioso administrativo que se resuelve en el pronunciamiento de autos versa impugna dicha desestimación

La entidad considera que no concurren los incumplimientos alegados por la Administración para justificar la extinción del convenio de colaboración y añade que no se le ha notificado la existencia o iniciación de un procedimiento sancionador por los mismos (artículos 34, 35 y 54 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Para resolver la controversia, la Sala se remite al informe de propuesta de denuncia del Convenio, de 10 de enero de 2018. En primer lugar, señala que los planes rectores de uso y gestión (PRUG) vigentes de los parques naturales obligan al personal de las entidades de apoyo en el seguimiento de la población de oso pardo a estar acreditados para transitar con vehículos a motor por los accesos rodados en las Zonas de Uso Agropecuario, Zonas de Alta Montaña y Zonas de Uso Restringido Especial. Consta que la entidad solicitó autorización a estos efectos para algunos concejos, pero no para los parques naturales de Somiedo, Redes y Ponga, una vez aprobados sus respectivos PRUG.

En segundo lugar, el Tribunal determina que no se han solicitado las autorizaciones pertinentes conforme a los antecitados PRUG para la instalación de cámaras de foto trampeo con fines científicos.

Seguidamente, la Sala menciona que, tras el hallazgo de un cadáver de oso por parte de unos excursionistas, la entidad no actuó conforme a los mecanismos de colaboración establecidos, dificultando que se desplegaran los protocolos pertinentes e incumpliendo el Convenio.

Por último, la Sala alude una resolución de 8 de junio de 2012, mediante la que se sancionó a la entidad por la comisión de una infracción leve del artículo 83.10 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, sobre sanidad animal. La conducta sancionada fue el depósito del cadáver de un burro para tomar fotografías de una osa, en tanto el único destino autorizado para el cadáver era su depósito en un cebadero de buitres.

El Tribunal desestima el recurso y determina que el convenio ya no tiene vigencia.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Cabe mencionar que lo que señaló en el informe propuesta de denuncia del Convenio Marco entre el Principado de Asturias y el Fondo Asturiano para la Protección de los Animales Salvajes (FAPAS) de fecha 10 de enero de 2018 es que, conforme a lo establecido en los Planes Rectores de Uso y Gestión vigentes de los Parques Naturales (Decreto 169/2014, de 29 de diciembre, por el que se declara la Zona Especial de Conservación Somiedo (ES 0000054) y se aprueba el I Instrumento de Gestión Integrado de diversos espacios protegidos en el concejo de Somiedo; el Decreto 162/2014, de 29 de diciembre, por el que se declara la Zona Especial de Conservación Redes (ES1200008) y se aprueba el I Instrumento de Gestión Integrado de diversos espacios protegidos en las concejos de Case y Sobrescobio; y el Decreto 163/2014, de 29 de diciembre, por el que se declare la Zona Especial de Conservación Ponga-Amieva (ES1200009) y se aprueba el I Instrumento de Gestión Integrado de diversos espacios protegidos en los concejos de Ponga y Amieva), el tránsito con vehículos a motor por los accesos rodados en las Zonas de Uso Agropecuario, Zonas de Alta Montaña y Zonas de Uso Restringido Especial por parte del personal de las entidades de apoyo en el seguimiento de la población de oso pardo requiere acreditación de acceso del Director-Conservador del Parque Natural en cuestión previa solicitud.

De acuerdo con la información disponible en la Dirección General de Biodiversidad, el FAPAS solicitó autorización para circular con vehículos en los concejos de Degaña, Ibias y Ponga en los años 2002 y 2003 (se adjuntan solicitudes - Documentos N° 1 y N° 2), pero no lo hizo en los Parques Naturales de Somiedo y Redes y Ponga tras la aprobación de sus Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), no disponiendo por tanto de acreditación de acceso para sus vehículos a motor desde la entrada en vigor de los decretos anteriormente mencionados”.

“(…) Cuando digo que el FAPAS nunca ha solicitado ni por tanto dispone de acreditación de acceso para sus vehículos a motor me refiero en todo momento a lo que establecen los Decretos que aprueban los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales vigentes que, a la fecha de elaboración de mi informe (10 de enero de 2018), solamente se encuentran vigentes los PRUG de los Parques Naturales de Somiedo, Redes y Ponga, en los que se regula el tránsito con vehículos a motor”.

“(…) De acuerdo con la información disponible en la Dirección General de Biodiversidad, el FAPAS solicitó autorización para la instalación de cámaras de foto trapeo en los concejos de Degaña, Ibias y Ponga en los años 2002 y 2003 (se adjuntan solicitudes - Documentos N°

1 y N° 2), pero no lo hizo en los Parques Naturales de Somiedo y Redes y Ponga tras la aprobación de sus Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), no disponiendo por tanto de acreditación de acceso para la instalación de cámaras de foto trapeo desde la entrada en vigor de los decretos anteriormente mencionados.

Cuando digo que el FAPAS nunca ha solicitado ni por tanto dispone de autorización para la instalación de cámaras de foto trapeo me refiero en todo momento a lo que establecen los Decretos que aprueban los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales vigentes que, a la fecha de elaboración de mi informe (10 de enero de 2018, solamente se encuentran vigentes los PRUG de los Parques Naturales de Somiedo, Redes y Ponga, en los que se regula la instalación de cámaras de foto trapeo”.

“(…) Como ya reflejé en el informe propuesta de denuncia del Convenio Marco entre el Principado de Asturias y el Fondo Asturiano para la Protección de los Animales Salvajes (FAPAS) de fecha 10 de enero de 2018, tras el hallazgo realizado por los excursionistas, y que fue comunicado vía telefónica sobre las 15:00 h al FAPAS, éste debería haberlo puesto en conocimiento inmediatamente a las autoridades competentes, SEPRONA de la Guardia Civil o Dirección General de Recursos Naturales (actualmente Dirección General de Biodiversidad), para movilizar necesariamente a los agentes de la autoridad, como sucede con otras muchas intervenciones en la atención de la fauna silvestre, en lugar de personarse en el lugar de los hechos, comunicándolo tres horas después al SEPRONA de la Comandancia de Oviedo. Debido a la tardanza en el aviso no pudo activarse por falta de visibilidad de protocolo de intervención a estos efectos hasta la mañana del día siguiente. Esta actuación demuestra de nuevo la falta de colaboración del FAPAS con la Dirección General de Biodiversidad, incumpliendo el convenio de colaboración firmado en el año 2004 (se adjunta copia del informe del SEPRONA de la Comandancia de Oviedo dando cuenta de la localización y recuperación de los restos del oso pardo en Moal, Cangas del Narcea - Documento N° 3)”.

“(…) En relación con este aspecto reflejado en el informe propuesta de denuncia del Convenio Marco entre el Principado de Asturias y el Fondo Asturiano para la Protección de los Animales Salvajes (FAPAS) de fecha 10 de enero de 2018, cabe destacar que es un antecedente que conllevó la apertura de un expediente sancionador de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos (Expte, 2011/028224) al FAPAS por depositar un burro muerto en el Parque Natural de Somiedo con el objeto de capturar fotografías de la osa "Villarina" en lugar de depositarlo, conforme con el certificado de retirada firmado por el Presidente del FAPAS, en el cebadero de buitres los Navaliegos en el concejo de Santo Adriano, que es el único destino autorizado. De acuerdo con la información disponible en la Dirección General de Biodiversidad, tanto para depositar el cadáver del burro como para la colocación de cámaras de foto trapeo en el Parque Natural de Somiedo no se solicitó autorización alguna por parte del FAPAS”.

#### **Comentario de la Autora:**

Las actividades que realizan las entidades colaboradoras en la protección de la biodiversidad son transcendentales para el estudio de los ecosistemas. Sin embargo, ciertas intervenciones en el entorno por parte de estas entidades quedan supeditadas a lo que establezcan los PRUG. Estos instrumentos de planificación articulan las directrices de gestión y conservación de los parques naturales y determinan aspectos como las normas para la conservación, el uso público y la investigación.

El incumplimiento de las disposiciones contenidas en la planificación de los parques naturales durante la realización de actividades por parte de dichas entidades puede suponer, como en el caso de autos, la extinción de los convenios de colaboración celebrados con la administración.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ AS 1778/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 7 de julio de 2020.](#)

# ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo  
Carlos Javier Durá Alemañ

## Noticias

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de enero de 2021*

### Integración de la Red Española de Áreas Marinas Protegidas

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

**Fuente:** Resolución de 16 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, por la que se integran en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España ocho zonas especiales de conservación marinas de la Región Biogeográfica Mediterránea de la Red Natura 2000 y el Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo. (BOE núm. 316, de 3 de diciembre de 2020)

**Palabras clave:** Biodiversidad. Red Natura 2000. Zonas especiales de conservación marinas. Hábitats. Mediterráneo.

#### **Resumen:**

Mediante [Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre](#) y [Orden AAA/1366/2016, de 4 de agosto](#), se declaran ZEC ocho lugares de importancia comunitaria marinos de la región biogeográfica Mediterránea de la Red Natura 2000. En diciembre de 2019, la 21ª Conferencia de las Partes del Convenio, que tuvo lugar en Nápoles (Italia), aprobaba la inclusión del Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (Lista ZEPIM).

Al objeto de incluir estas zonas en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación ha considerado que los espacios marinos protegidos de la Red Natura 2000, por sus características intrínsecas, cumplen los criterios de integración definidos en el artículo 5 del [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 Áreas Marinas Protegidas de España](#), en especial con el criterio de importancia para hábitats o especies amenazados, en peligro, en declive o regresión (criterio c).

Asimismo, el Área Marina protegida Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo, cumple los criterios de integración definidos en el artículo 5 del Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre, destacando especialmente: su importancia para hábitats o especies amenazados (criterio c), su vulnerabilidad, fragilidad, sensibilidad, o lenta recuperación de sus hábitats o especies (criterio e), su contribución a la conectividad (criterio g) o su importancia para el desarrollo de alguna de las fases del ciclo biológico de ciertas especies (criterio h).

Se integran en la Red: Código ZEC Nombre ES5310108 Área marina del cap Martinet. ES6110019 Arrecifes de Roquetas de Mar. ES6170037 El Saladillo-Punta de Baños. ES6170036 Fondos Marinos de la Bahía de Estepona. ES6110009 Fondos Marinos de Punta Entinas-Sabinar. ES6110010 Fondos Marinos Levante Almeriense. ES6200048 Valles submarinos del escarpe de Mazarrón. ES6120032 Estrecho Oriental.

**Enlace web:** [Resolución de 16 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, por la que se integran en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España ocho zonas especiales de conservación marinas de la Región Biogeográfica Mediterránea de la Red Natura 2000 y el Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de enero de 2021*

### [Andalucía aprueba el Plan Estratégico 2020-2022 para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía](#)

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

**Fuente:** BOJA núm. 235, de 4 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Desarrollo rural. Agricultura. Ganadería. Alimentación. Industria agroalimentaria. Paisaje. Economía circular. Agua. Objetivos de desarrollo sostenible.

#### **Resumen:**

La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con una agricultura y una ganadería competitivas y sostenibles, sustentadoras de un rico paisaje rural y garante de la permanencia de una población en el medio rural, así como con un sector agroalimentario que es uno de los principales motores de la economía de la Comunidad, ocupando un lugar destacado en el conjunto de España, al aportar más de la cuarta parte de la producción agraria nacional y una agroindustria de clara vocación exportadora, al poner en los mercados internacionales en torno al 23% de las exportaciones agroalimentarias a nivel nacional.

Atendiendo a estas circunstancias, Andalucía apuesta por convertir al sector agroalimentario en referente mundial, manteniendo una imagen de liderazgo en los mercados y en los ámbitos económico, ambiental y social, todo ello en el marco del Pacto Verde Europeo y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esto es, avanzando hacia un modelo productivo más sostenible y que incorpore la investigación, la formación y la innovación como elementos diferenciadores.

Entre sus objetivos estratégicos destacan:

- Reducir el número de trámites administrativos y eliminar cargas para la ciudadanía.
- Incrementar la producción agroalimentaria bajo sistemas de producción más sostenibles y fomentar la economía circular.
- Mejorar la utilización del agua especialmente incrementando el uso de aguas regeneradas.
- Incrementar el uso de las energías renovables en el sector primario y la industria agroalimentaria.
- Incrementar el número de servicios que se ofrecen en el mundo rural y mantener los ya existentes

**Enlaces web:** [Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero, agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2020 – 2022. Junta de Andalucía.](#)

[Acuerdo de 1 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2020-2022.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de enero de 2021*

[La Consellería de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, aprueba el plan de ordenación de los recursos forestales de la demarcación de la Vall d'Alba](#)

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

**Fuente:** DOGV número 8967 de 4 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Planificación forestal. Plan Ordenación Recursos Naturales. Aprovechamientos forestales. Montes públicos.

**Resumen:**

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en su artículo 31 establece que las Comunidades Autónomas podrán elaborar los planes de ordenación de los recursos forestales como instrumentos de planificación forestal, constituyendo una herramienta en el marco de la ordenación del territorio; señalando además que, a propuesta del órgano forestal, determinarán el contenido y documentación de los planes, los elaborarán y los aprobarán.

La Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, Forestal de la Comunidad Valenciana, en su artículo 21 establece que la Administración, en desarrollo del Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana, elaborará, aprobará y ejecutará planes de ordenación de recursos forestales de demarcación, en sustitución de los anteriores planes forestales de demarcación, que concreten y desarrollen las directrices del Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana y que la aprobación de los mismos corresponderá al conseller o consellera competente en materia forestal.

El Decreto 98/1995, de 16 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, en su artículo 56 establece el contenido de los planes de ordenación de los recursos forestales, refiriéndose a los mismos como planes forestales de demarcación; especificando que deberán incluir una delimitación de áreas de actuación, constituidas por superficies forestales de homogéneas características físicas, biológicas, edáficas y otras, susceptibles de planes o programas comunes; el establecimiento de las prevenciones precisas para potenciar su conservación y aprovechamiento, así como para la protección contra incendios; un inventario en el que consten las circunstancias administrativas y legales, estado natural, estado forestal y estado socio-económico; la planificación, con asignación de usos, ordenación de la vegetación, inversiones, condiciones de aprovechamientos y plazos de ejecución; la evaluación de las actividades, medidas a desarrollar y su financiación; el análisis de la evaluación de la incidencia ecológica con la evaluación global; y el análisis socio-económico.

El [Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana](#), en su Capítulo I del Título VI establece la naturaleza y ámbito de aplicación de los planes de ordenación de los recursos forestales, los criterios de planificación y gestión por los que deben regirse, que la elaboración corresponde a la dirección general competente en materia forestal y que la aprobación corresponde a la persona titular de la conselleria competente mediante resolución, la cual se publicará en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

Considerando que la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica es la competente en materia de espacios naturales protegidos y biodiversidad, Red Natura 2000, gestión forestal sostenible y vías pecuarias, caza, pesca continental y gestión de parques naturales y por tanto la responsable de aprobar los planes de ordenación de los recursos forestales de conformidad con el art. 13 del Decreto 158/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural.

Visto que el plan de ordenación de los recursos forestales de la demarcación de la Vall d'Alba cumple con los contenidos y documentación exigida por la legislación ut supra; ha incorporado las determinaciones derivadas del procedimiento de evaluación ambiental estratégica e incluye el estudio de paisaje establecidos en la [Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana](#); ha realizado un plan de participación pública, conforme a lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

**Entrada en vigor:** El 4 de diciembre de 2020

**Enlace web:** [Resolución de 17 de noviembre de 2020 de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueba el plan de ordenación de los recursos forestales de la demarcación forestal de la Vall d'Alba.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de enero de 2021*

**[La Comunidad Valenciana suspende la Autorización del uso de pájaros del orden de las Anseriformes como reclamo durante la caza de aves en los municipios de la Comunidad Valenciana del anexo II de la Orden APA/2442/ 2006, de 27 de julio, para la temporada de caza 2020-2021](#)**

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

**Fuente:** DOGV número 8971 de 09 de diciembre de 2020

**Palabras clave:** Reclamo. Caza. Anseriformes. Prohibición. Medidas preventivas.

**Resumen:**

La situación epidemiológica actual, con la aparición de numerosos focos de influenza aviar de alta patogenicidad en distintos países de europeos tanto en aves silvestres como en explotaciones avícolas, ha provocado que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación haya actualizado en análisis del riesgo de introducción del virus en nuestro país, considerando de alto riesgo los municipios incluidos como zona de especial riesgo en el anexo II de la Orden APA/2242/2006.

Considerando la notificación del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación de prohibir la excepción prevista en la Orden ARM/3301/2008 que modifica la Orden APA/2442/2006 sobre la autorización para la utilización de aves como reclamo para caza en los municipios incluidos en el anexo II de la Orden APA/2242/2006, en la que se prohíbe el uso de estas aves como señuelo en estos municipios.

Por todo lo anterior esta Dirección General, resuelve:

Suspender la autorización a los cazadores del uso de pájaros del orden de las anseriformes como reclamo durante la caza de aves en los municipios de la Comunitat Valenciana incluidos en el anexo II de la Orden APA/2442/2006, de 27 de julio contenida en la Resolución de 30 de septiembre 2020, del director general de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se autoriza el uso de pájaros del orden de las Anseriformes como reclamo durante la caza de aves en los municipios de la Comunitat Valenciana incluidos en el anexo II, de la Orden APA/2442/2006, de 27 de julio, para la temporada de caza 2020-2021, hasta que la situación epidemiológica y un estudio del riesgo favorable, permitan volver a la situación anterior.

Los servicios veterinarios oficiales, velarán por el cumplimiento de las medidas preventivas previstas en la citada Orden APA/2442/2006, de 27 de julio, y muy especialmente en los municipios recogidos en su anexo II y III.

**Entrada en vigor:** El 9 de diciembre de 2020

**Enlace web:** [Resolución de 18 de noviembre de 2020, del director general de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se suspende la autorización del uso de pájaros del orden de las Anseriformes como reclamo durante la caza de aves en los municipios de la Comunitat Valenciana incluidos en el anexo II, de la Orden APA/2442/2006, de 27 de julio, para la temporada de caza 2020-2021.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de enero de 2021*

### Autorización excepcional del sobrevuelo en Parques Nacionales

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

**Fuente:** Orden PCM/1181/2020, de 4 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2020, por el que se autoriza el sobrevuelo excepcional a una altura inferior a la prevista en el artículo 7.3.e) de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. (BOE núm. 322, de 10 de diciembre de 2020)

**Palabras clave:** Parques Nacionales. Tráfico aéreo. Límites de altura. Emisiones.

#### **Resumen:**

Las restricciones al sobrevuelo de los parques nacionales se han establecido desde hace años. Estas limitaciones de altura se consideran proporcionadas, adecuadas y suficientes para proteger los valores de conservación de los parques nacionales y la salvaguarda de especies u otros elementos naturales protegidos cuya conservación pudiera verse afectada negativamente por el tráfico aéreo.

El artículo 7.3, letra e) de la [Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales](#), ha impuesto una limitación de sobrevuelo a menos de 3.000 metros de altura. Sin embargo, el apartado 2 de la disposición final cuarta de esta misma Ley permite modificar, por razones de seguridad aérea o cuando resulte pertinente en aplicación de la normativa europea, dicho límite de altura. Al amparo de esta habilitación se adapta la restricción de sobrevuelo prevista en la ley con la finalidad de asegurar la debida proporcionalidad entre la protección de la integridad de los valores naturales y paisajes de los parques nacionales y la necesaria reducción de las emisiones contaminantes mediante el diseño de rutas eficientes para la actividad aérea, los objetivos ambientales del cielo único europeo y la lucha contra el cambio climático.

Mediante este Acuerdo del Consejo de Ministros y hasta tanto se apruebe la disposición reglamentaria que fije las restricciones de sobrevuelo de los parques nacionales, se autoriza, con carácter urgente y provisional, el sobrevuelo de aeronaves en los parques nacionales que se relacionan en él, por debajo de los 3.000 m de altura y en los términos que se indican.

A su vez, las nuevas alturas de sobrevuelo que se establecen en la presente autorización excepcional, al ser más restrictivas que las vigentes garantizan la convivencia pacífica entre la biodiversidad de los parques nacionales y el vuelo de las aeronaves.

La limitación al sobrevuelo por razones de seguridad se establece sobre un plano horizontal que se identifica mediante su altitud en pies o niveles de vuelo, unidades de referencia en la aviación.

En el anexo de la orden se establecen los “límites de altitud, sobre el nivel del mar, y altura, sobre la vertical del terreno en el pico más alto del territorio del parque, de sobrevuelo en el territorio del respectivo Parque Nacional”.

**Enlace web:** [Orden PCM/1181/2020, de 4 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2020, por el que se autoriza el sobrevuelo excepcional a una altura inferior a la prevista en el artículo 7.3.e\) de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de enero de 2021*

**[Plan Especial de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica de Gran Canaria](#)**

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

**Fuente:** Decreto 126/2020, de 10 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica de Gran Canaria. (BOCAN núm. 258, de 16 de diciembre de 2020)

**Palabras clave:** Aguas. Inundaciones. Planificación.

**Resumen:**

El esquema de actuación establecido en la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación y en el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, en materia de evaluación y gestión de los riesgos de inundación, comprende tres momentos o fases sucesivas: 1. La evaluación preliminar del riesgo de inundación. 2. La elaboración de mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación. 3. La aprobación de los planes de gestión del riesgo de inundación.

La Directiva de Inundaciones dispone que estos planes de gestión debían estar finalizados y publicados, a más tardar, el 22 de diciembre de 2015 (artículo 7.5), debiendo estar a disposición de la Comisión Europea en el plazo de los 3 meses siguientes (artículo 15.1). Precisamente, el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea ha dictado Sentencia con fecha 2 de abril de 2020 (asunto C-384/19), en la que se declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, apartados 1 y 5, y 15, apartado 1, de la Directiva 2007/60/CE, al no haber establecido, publicado ni notificado a la Comisión Europea, dentro del plazo señalado, los planes de gestión del riesgo de inundación relativos a las demarcaciones hidrográficas, entre otras de Gran Canaria.

El Plan que ahora se aprueba aborda un extremo concreto: la gestión de riesgos de inundación en la Demarcación Hidrográfica de Gran Canaria. Sus previsiones complementan al Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Gran Canaria, aprobado por Decreto 2/2019, de 21 de enero, que se refiere a la problemática de las inundaciones de manera genérica, remitiéndose precisamente al plan de gestión de riesgos de inundación.

Desde el punto de vista territorial y urbanístico, este Plan especial merece la calificación jurídica de “plan sectorial con impacto sobre el territorio”, de acuerdo con la Disposición adicional cuarta de la [Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias](#). Una vez entre en vigor -17 de diciembre de 2020-, tendrá la consideración de Plan Territorial Especial y prevalecerá sobre los restantes instrumentos de ordenación territorial, ambiental y urbanística vigentes; todo ello de conformidad con el apartado 2 de esa disposición adicional, en relación con el artículo 15.1 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

**Enlace web:** [Decreto 126/2020, de 10 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica de Gran Canaria.](#)

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta

## MONOGRAFÍAS

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de enero de 2021*

### **Bienestar animal:**

GIMÉNEZ-CANDELA, Marita. *La enseñanza del derecho animal*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020. 242 p.

### **Cambio climático:**

Junta de Andalucía. *Guía para la elaboración de los Planes Municipales de cambio climático*. Sevilla: Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Sostenible, 2020. 69 p.

TARDIVO, Giuliano; BARBEITO, Roberto; DÍAZ CANO, Eduardo. *Cuestiones sobre Cambio Climático*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. 186 p.

### **Derecho ambiental:**

AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel. *Lecciones sobre legislación ambiental en Andalucía*. España: [s. e.], 2020. 218 p.

DÍAZ LÓPEZ, Rosa María; ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel. *Derecho Procesal Ambiental*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. 238 p.

SALINAS ALCEGA, Sergio. *Desplazamiento Ambiental y Derecho Internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. 238 p.

VV. AA. *Memento Medio Ambiente 2021-2022*. Madrid: Francis Lefebvre, 2021.

### **Energía:**

TORAL OROPESA, Pablo (Coord.). *Retos de la transición energética: España ante la descarbonización*. Madrid: SEPIN - Servicio de Propiedad, 2020. 286 p.

### **Medio rural:**

MUÑIZ ESPADA, Esther. *Relaciones contractuales de cooperación en el medio agrario y rural*. Madrid: Aranzadi, 2020. 160 p.

**Urbanismo:**

CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio; CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro; JALVO MÍNGUEZ, Joaquín. *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI (Homenaje a Ricardo Santos Díez)*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos; Wolters Kluwer, 2020. 684 p.

SUAY RINCÓN, José. *Urbanismo y justicia*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2020. 110 p.

VELASCO CABALLERO, Francisco. *Derecho Urbanístico en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Derecho Local, 2020. 410 p.

## Capítulos de monografías

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de enero de 2020*

Éstos son los títulos donde se ha encontrado algún capítulo jurídico ambiental:

- RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, 2020.
- ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa. *Inteligencia territorial y regulación económica*. Madrid: Aranzadi, 2020.

### **Autoconsumo:**

BLASCO HEDO, Eva. Evolución de los cargos que debe soportar el autoconsumo eléctrico renovable a través de la jurisprudencia y la normativa. En: ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 185-202.

MOURENZA DÍAZ, José Ramón. Régimen legal del autoconsumo de electricidad. En: ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 247-266.

YÁÑEZ, Coral; GONZÁLEZ FORTES, Carolina. La Regulación del autoconsumo en el camino de la transición energética frente al cambio climático En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, 2020, pp. 219-241.

### **Cambio climático:**

CASTILLO MORA, Daniel del. El régimen jurídico sobre cambio climático en un contexto de cambio global. En: ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 465-782.

YÁÑEZ, Coral; GONZÁLEZ FORTES, Carolina. La Regulación del autoconsumo en el camino de la transición energética frente al cambio climático En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, 2020, pp. 219-241.

### **Ciudad inteligente:**

CRUZ LÓPEZ, Pablo de la. Las Smart cities: fenómeno y retos. En: ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 385-402.

**Derecho ambiental:**

BENGOECHEA, Arancha. Apunte sobre las dudas de constitucionalidad de algunas disposiciones autonómicas en materia de medio ambiente. En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, 2020, pp. 767-787.

MIGUEL PERALES, Carlos de; SEADNO LORENZO, Jesús A. EL ciclo de vida en la legislación ambiental. En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, 2020, pp. 421-444.

**Eficiencia energética:**

MARTÍNEZ-VILLASEÑOR FERNÁNDEZ, Gervasio; RUBIO HERNÁNDEZ-SAMPELAYO, Gonzalo. Nuevas amenazas para el control jurisdiccional de la compatibilidad de la normativa española con el derecho europeo: Los recursos sobre el "sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética". En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, 2020, pp. 589-601.

MOURENZA DÍEZ, José Ramón. El fondo nacional de eficiencia energética: Régimen legal y doctrina del TJUE y del TS. En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, 2020, pp. 185-207.

**Energía eléctrica:**

ALAGÓN SERRANO, Javier. Las garantías de origen de la electricidad. En: ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 141-162.

BLASCO HEDO, Eva. Evolución de los cargos que debe soportar el autoconsumo eléctrico renovable a través de la jurisprudencia y la normativa. En: ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 185-202.

GONZÁLEZ AZNAR, Esther. Las tarifas del sector eléctrico desde una perspectiva jurídico económica. En: ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 247-266.

MOURENZA DÍAZ, José Ramón. Régimen legal del autoconsumo de electricidad. En: ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 247-266.

**Energía nuclear:**

LOYA DEL RÍO, Miguel; GÓMEZ MIRALLES, Jabier. El régimen autorizatorio aplicable a las centrales nucleares. En: ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 203-220.

**Energías renovables:**

BLASCO HEDO, Eva. Evolución de los cargos que debe soportar el autoconsumo eléctrico renovable a través de la jurisprudencia y la normativa. En: ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 185-202.

**Movilidad sostenible:**

LARA GONZÁLEZ, Federico. Movilidad sostenible. En: ORTEGA BURGOS, Enrique (Dir.). *Mercados regulados 2020*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2020, pp. 783-501.

**Residuos:**

POZO, Covadonga del. Alcance y efectos de la figura del "Fin de la condición de residuo" del artículo 6 de la directiva marco de residuos. En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, 2020, pp. 641-660.

**Suelos:**

ESTEBARANZ PARRA, Vicente. Edificaciones irregulares en suelo no urbanizable: necesidad de solucionar un problema urbanístico muy extendido. El ejemplo de Andalucía. En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, 2020, pp. 511-533.

GARCÍA TREVIJANO DE LA CAGIGA, Carlos. Actuaciones en el medio urbano, la descategorización del suelo urbano consolidado. A propósito de la reciente sentencia del tribunal supremo N°195/2020, de 14 de Febrero. En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, 2020, pp. 535-553.

**Urbanismo:**

AYUSO RUIZ-TOLEDO, Mariano. La Reparcelación inversa o reversión de la reparcelación en el urbanismo actual. En: RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.). *Anuario de Derecho Administrativo 2020*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi Thomson Reuters, 2020, pp. 603-616.

## PUBLICACIONES PERIÓDICAS

### Números de publicaciones periódicas

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de enero de 2021*

Se han publicado los siguientes 31 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Actualidad administrativa, n. 9, 2020 ; n. 11, 2020 ; n. 12, 2020
- Cadernos de Dereito Actual, n. 14, 2020, <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/issue/view/14/showToc>
- Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, vol. 52, n. 206, 2020, <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206>
- Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 12, diciembre 2020
- Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, vol. 7, n. 2, diciembre 2020, <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/issue/view/3676>
- Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública, n. 33, 2019, <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/issue/view/5363> ; n. 34, 2020, <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/issue/view/5476>
- Italian Yearbook of International Law, n. 29, 2020
- Ius et Veritas, n. 60, 2020, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/issue/view/1666> ; n. 61, 2020, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/issue/view/1686>
- Quincena Fiscal, n. 13, 2020
- Revista Catalana de Dret Public, n. 61, diciembre 2020, <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/issue/view/n61>
- Revista de Administración Pública (CEPC), n. 212, 2020 ; n. 213, 2020
- Revista de Direito Administrativo & Constitucional, vol. 19, n. 77, julio-septiembre 2019, <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v19i77> ; vol. 20, n. 79, enero-marzo 2020, <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v20i79>
- Revista de Estudios Jurídicos, n. 20, 2020, <https://doi.org/10.17561/rej.n20>

- Revista de Estudios Locales: Cunal, n. 229, 2020 ; n. 231, 2020; n. extraordinario 232, 2020 ; n. 233, 2020 ; n. 234, 2020
- Revista de la Facultad de Derecho de México, vol. 70, n. 278-2, 2020, <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.278-2>
- Revista Electrónica de Estudios Internacionales, n. 40, diciembre 2020, <http://www.reei.org/index.php/revista/num40>
- Revista Española de Derecho Europeo, n. 75, 2020
- Revista General de Derecho Público Comparado, n. 28, 2020
- Revista Jurídica de Castilla y León, n. 52, octubre 2020, <https://www.jcyl.es/web/es/administracionpublica/revista-juridica.html>
- Revue Juridique de l'Environnement, vol. 45, n. 2, 2020 ; vol. 45, n. 3, 2020

## Artículos de publicaciones periódicas

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de enero de 2021*

### Agricultura:

BORELLI, Silvia. VITUCCI, Maria Chiara. The Italian response to exploitation of migrant workers in the agricultural sector: between criminalization and prevention. *Italian Yearbook of International Law*, n. 29, 2020, pp. 165-191.

LÓPEZ BARRANTES, Geison Mauricio. La Justicia Agraria en Costa Rica. *Cadernos de derecho actual*, n. 14, 2020, pp. 209-222. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/540> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

### Aguas:

BORBA, Rogerio; ALVES VASCONCELOS, Priscila Elise. Conflitos ambientais e águas no Brasil: a mediação como meio de solução de litígios. *Cadernos de derecho actual*, n. 14, 2020, pp. 173-190. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/576> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

JACOBO MARÍN, Daniel. Fractura hidráulica en México: una mirada desde la reforma constitucional energética y los derechos comunitarios de agua. *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 20, 2020, pp. 180-206. Disponible en: <https://doi.org/10.17561/rej.n20.a8> (Fecha de último acceso 12-01-2020).

JACOBO MARÍN, Daniel. Política hídrica, propiedad nacional y derechos de agua en México: una lectura histórico-jurídica crítica. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 70, n. 278-2, 2020, pp. 937-964. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.278-2.76477> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

### Aguas subterráneas:

VILLEGAS VEGA, Paul. El rol de las organizaciones de usuarios de agua en el aprovechamiento sostenible de aguas subterráneas en Perú. *Ius et Veritas*, n. 61, 2020, pp. 128-144. Disponible en: <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202002.008> (Fecha de último acceso 12-01-2020).

### Alimentación:

SOKOLOWSKI, Lukasz Mikolaj. Legal aspects regarding prevention of food waste in Poland. *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 20, 2020, pp. 462-472. Disponible en: <https://doi.org/10.17561/rej.n20.a20> (Fecha de último acceso 12-01-2020).

**Autorizaciones y licencias:**

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. Las licencias urbanísticas y las licencias de apertura. *Actualidad administrativa*, n. 11, 2020.

**Bienestar animal:**

FRANCISKOVIC INGUNZA, Beatriz; VARSÍ ROSPIGLIOSI, Enrique; FOY VALENCIA, Pierre. Mesa redonda: ¿Los animales pueden ser considerados sujetos de derecho? Un análisis sobre la Ley de Protección y Bienestar Animal y la última sentencia del Tribunal Constitucional que declara constitucional sus excepciones. *Ius et Veritas*, n. 60, 2020, pp. 246-257. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/22726> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

**Cambio climático:**

DALLA TORRE; Matías; CORONEL; Diego. Políticas públicas y cambio climático: aportes al problema de la coordinación multinivel a partir de un análisis de políticas municipales. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, n. 34, 2020, pp. 89-121. Disponible en: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/58710> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

RODRÍGUEZ BEAS, Marina. El conflicto competencial sobre cambio climático entre España y Cataluña: avances y retrocesos a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal constitucional 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, vol. 19, n. 77, julio-septiembre 2019, pp. 59-99. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v19i77.1212> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

TCHERNITCHIN, Andrei N.; SAN MARTÍN, Miguel H. Cambio climático, premonitor de un desastre socioambiental global. *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, n. 34, 2020, pp. 123-139. Disponible en: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/58712> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

YOLKA, Philippe. Les glaciers de montagne à l'épreuve du réchauffement climatique (une protection juridique à inventer). *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 45, n. 3, 2020, pp. 559-568.

**Derecho ambiental:**

AMIRANTE, Domenico. Del estado de derecho ambiental al Estado del Antropoceno una mirada a la historia del constitucionalismo medioambiental. *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 28, 2020.

GARCÍA URETA, Agustín; MARRACO ESPINÓS, José Manuel. El medio ambiente y el Derecho: algunas reflexiones. *Blog del Consejo General de Abogacía Española*, 08 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-derecho-ambiental/el-medio-ambiente-y-el-derecho-algunas-reflexiones/> (Fecha de último acceso 12-01-2020).

#### Derechos fundamentales:

VIVAS LLOREDA, Wiliam Yeffer. El derecho al medio ambiente sano como Derecho Humano de carácter fundamental. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 70, n. 278-2, 2020, pp. 741-766. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.278-2.77490> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

#### Desarrollo sostenible:

CAMPIGOTTO SOETHE, Ghabriel; BLANCHET, Luiz Alberto. Geração distribuída e desenvolvimento sustentável. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, vol. 20, n. 79, enero-marzo 2020, pp. 233-257. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v20i79.1221> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

GARCÍA MATIES, Rafael. La necesidad de avanzar en la implementación de los ODS en los Entes Locales cinco años después de la aprobación de la Agenda 2030. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 233, 2020, pp. 98-107.

GOMES, Magno Federici; MARQUES, Lorena Dolabela. A força normativa dos objetivos de desenvolvimento sustentável 9 e 12 na responsabilidade socioambiental das empresas. *Cadernos de direito actual*, n. 14, 2020, pp. 223-237. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/550> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

La Nueva Agenda Urbana: Municipio y Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. extra 232, 2020, pp. 1-397.

#### Energía:

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. La tutela jurídico-administrativa de la vulnerabilidad energética: medidas paliativas y estructurales. *Revista Catalana de Dret Public*, n. 61, diciembre 2020, pp. 171-190. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i61.2020.3434> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

#### Energía eléctrica:

ALONSO GARCÍA, Ricardo; ALMUDÍ CID, José Manuel. El Tribunal Supremo ante la constitucionalidad y la europeidad de las leyes: (a propósito del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica). *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 212, 2020, pp. 55-86.

CALVO VÉRGEZ, Juan. El Impuesto Especial sobre la Electricidad. Evolución normativa y cuestiones conflictivas (I). *Quincena Fiscal*, n. 13, 2020, pp. 65-114.

GARCÍA VALDERREY, Miguel Ángel. El informe del Ayuntamiento sobre el proyecto de instalación móvil de red de transporte o distribución de energía eléctrica. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 12, diciembre 2020.

VARGAS GUEVARA, Erick. Competencia y Mercado Mayorista de Electricidad: la función de monitoreo a cargo del coordinador eléctrico peruano (COES). *Ius et Veritas*, n. 61, 2020, pp. 94-112. Disponible en: <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202002.006> (Fecha de último acceso 12-01-2020).

#### **Espacios naturales protegidos:**

VEREL, Marine. Et le Royaume-Uni crée une aire marine protégée. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 45, n. 2, 2020, pp. 317-325.

YOLKA, Philippe. Les glaciers de montagne à l'épreuve du réchauffement climatique (une protection juridique à inventer). *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 45, n. 3, 2020, pp. 559-568.

#### **Fiscalidad ambiental:**

ALONSO GARCÍA, Ricardo; ALMUDÍ CID, José Manuel. El Tribunal Supremo ante la constitucionalidad y la europeidad de las leyes: (a propósito del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica). *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 212, 2020, pp. 55-86.

CALVO VÉRGEZ, Juan. El Impuesto Especial sobre la Electricidad. Evolución normativa y cuestiones conflictivas (I). *Quincena Fiscal*, n. 13, 2020, pp. 65-114.

#### **Fractura hidráulica (Fracking):**

JACOBO MARÍN, Daniel. Fractura hidráulica en México: una mirada desde la reforma constitucional energética y los derechos comunitarios de agua. *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 20, 2020, pp. 180-206. Disponible en: <https://doi.org/10.17561/rej.n20.a8> (Fecha de último acceso 12-01-2020).

#### **Medio marino:**

GUERRA, Sidney; JARDIM DE SOUZA, Milton Leonardo; NEVES, Marcelo José das. Proteção internacional do meio ambiente marinho: a contribuição do Tribunal Internacional sobre o direito do mar. *Cadernos de direito actual*, n. 14, 2020, pp. 61-82. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/562> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

**Medio rural:**

GARCÍA CRESPO, Héctor. La nueva Ley 9/2018 de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León: la accesibilidad y la movilidad en el entorno rural. *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 52, octubre 2020, pp. 185-212. Disponible en: <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/Publicacion/1284997655065/Redaccion> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

RUBIO, Cristina; MANTINEO, Marta. El desafío de los pequeños pueblos en el turismo sostenible. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 234, 2020, pp. 88-95.

**Minería:**

PINEDA NEBOT, Carmen; BARROS, Jones. Las externalidades de la explotación de minerales en la agenda del gobierno brasileño: Análisis a partir del modelo de múltiple streams. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 7, n. 2, diciembre 2020, pp. 75-84. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/cgap.65382> (Fecha de último acceso 12-01-2020).

**Ordenación del territorio:**

ALARCÓN RIVERA, Johanna K. Análisis del proceso de formulación de la política nacional de ordenamiento territorial en Costa Rica (PNOT 2012-2040). *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, n. 33, 2019, pp. 107-129. Disponible en: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/56469> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

**Organismos públicos:**

BAÑO FOS, José María. La responsabilidad de las administraciones y funcionarios en la ejecución de medidas de protección ambiental. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 229, 2020, pp. 148-151.

**Pesca:**

ORLANDINI, Jean Philippe. La pêche à l'aimant dans les cours d'eau: considerations juridiques sur une pratique (pas si) écologique. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 45, n. 2, 2020, pp. 317-325.

**Planeamiento urbanístico:**

HERNÁNDEZ PARTAL, Sonia. Los instrumentos de planeamiento urbanístico en España. Estudio comparado (II). *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. 52, n. 206, 2020, pp. 945-970. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206.15> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

**Plásticos:**

RANDRIANANDRASANA, Ianjatiana. La réglementation des déchets et la lutte contre la progression du plastique à Madagascar. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 45, n. 3, 2020, pp. 537-557.

**Reservas marinas:**

VEREL, Marine. Et le Royaume-Uni créa une aire marine protégée. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 45, n. 2, 2020, pp. 317-325.

**Responsabilidad Social Empresarial (RSE):**

GOMES, Magno Federici; MARQUES, Lorena Dolabela. A força normativa dos objetivos de desenvolvimento sustentável 9 e 12 na responsabilidade socioambiental das empresas. *Cadernos de direito actual*, n. 14, 2020, pp. 223-237. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/550> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

**Transportes:**

GARCÍA CRESPO, Héctor. La nueva Ley 9/2018 de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León: la accesibilidad y la movilidad en el entorno rural. *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 52, octubre 2020, pp. 185-212. Disponible en: <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/Publicacion/1284997655065/Redaccion> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

**Turismo sostenible:**

RUBIO, Cristina; MANTINEO, Marta. El desafío de los pequeños pueblos en el turismo sostenible. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 234, 2020, pp. 88-95.

**Urbanismo:**

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio. Apuntes de lege ferenda para unas bases urbanísticas estatales II. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 229, 2020, pp. 6-69.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. Las licencias urbanísticas y las licencias de apertura. *Actualidad administrativa*, n. 11, 2020.

La Nueva Agenda Urbana: Municipio y Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. extra 232, 2020, pp. 1-397.

LLOPIS REYNA, Enrique. Transformación Urbanística de terrenos incluidos en la Red Natura 200. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 231, 2020, pp. 88-93.

## Legislación y jurisprudencia ambiental

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de enero de 2021*

### Derecho ambiental:

BOUAZZA ARIÑO, Omar. Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 212, 2020, pp. 257-276.

BOUAZZA ARIÑO, Omar. Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 213, 2020, pp. 317-330.

FONT I LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo; PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre; et al. Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 212, 2020, pp. 231-255.

FONT I LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo; PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre; et al. Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 213, 2020, pp. 297-316.

FORLATI, Serena. The judicial activity of the International Court of Justice in 2019. *Italian Yearbook of International Law*, n. 29, 2020, pp. 247-270.

HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor Rafael. Notas sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 212, 2020, pp. 277-295.

HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor Rafael. Notas sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 213, 2020, pp. 331-343.

SAAVEDRA BAZAGA, Alicia Isabel. La ejecución forzosa de resoluciones judiciales nacionales en cumplimiento del Derecho de la Unión en materia ambiental. *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 75, 2020, pp. 121-146.

### Energía:

GUAYO CASTIELLA, Íñigo del. Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 212, 2020, pp. 309-345.

### Fiscalidad ambiental:

Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana: Utilización de una regla objetiva de valoración de plusvalía, desligada de la efectiva existencia de la misma e incluso cuando se ha producido una minusvalía, sin posibilidad de prueba en contrario. *Quincena Fiscal*, n. 18, 2020.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Eva María. Los impuestos medioambientales considerados instrumentos eficientes económicamente y efectivos para la naturaleza. *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 20, 2020, pp. 569-576. Disponible en: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/5929> (Fecha de último acceso 12-01-2021).

#### **Medio marino:**

TREVES, Tullio. The International Tribunal for the Law of the Sea and other law of the sea jurisdictions (2019). *Italian Yearbook of International Law*, n. 29, 2020, pp. 271-303.

#### **Organismos públicos:**

Creación de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña: Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña. *Actualidad administrativa*, n. 9, 2020.

#### **Protección de especies:**

El TJUE se pronuncia sobre limitación y reparación de daños medioambientales y especies protegidas: TJUE, Sala Primera, Sentencia 9 Julio 2020. *Actualidad administrativa*, n. 9, 2020.

#### **Reparación del daño ecológico:**

El TJUE se pronuncia sobre limitación y reparación de daños medioambientales y especies protegidas: TJUE, Sala Primera, Sentencia 9 Julio 2020. *Actualidad administrativa*, n. 9, 2020.

#### **Suelos:**

Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana: Utilización de una regla objetiva de valoración de plusvalía, desligada de la efectiva existencia de la misma e incluso cuando se ha producido una minusvalía, sin posibilidad de prueba en contrario. *Quincena Fiscal*, n. 18, 2020.

La Comunidad de Madrid sustituye licencias urbanísticas por declaraciones responsables para impulsar la actividad en la región: Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística (B.O.C.M. de 15 de octubre de 2020). *Actualidad administrativa*, n. 11, 2020.

PEREIRA PAGÁN, Javier. Principales novedades de la reforma de la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid. Ley 1/2020, de 8 de abril. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 12, diciembre 2020.

**Transportes:**

Se reduce el límite de velocidad en vías urbanas y se prohíbe circular en patinete eléctrico por la acera: Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifican el Reglamento General de Circulación. *Actualidad administrativa*, n. 12, 2020.

**Urbanismo:**

La Comunidad de Madrid sustituye licencias urbanísticas por declaraciones responsables para impulsar la actividad en la región: Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística (B.O.C.M. de 15 de octubre de 2020). *Actualidad administrativa*, n. 11, 2020.

**Vehículos eléctricos:**

Se reduce el límite de velocidad en vías urbanas y se prohíbe circular en patinete eléctrico por la acera: Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifican el Reglamento General de Circulación. *Actualidad administrativa*, n. 12, 2020.

## Reseñas

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 22 de enero de 2021

### Biodiversidad:

AGUILAR CAVALLO, Gonzalo. Recensión: Lorenzo Soto Oyarzún, Derecho de la biodiversidad y los recursos naturales, Valencia 2019. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 45, n. 2, 2020, pp. 411-413.

### Cambio climático:

MALJEAN DUBOIS, Sandrine. Recensión: J. Jaria-Manzano, S. Borràs eds., Research Handbook Global Climate Constitutionalism, Edward Elgar, 2019. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 45, n. 2, 2020, pp. 410-411.

### Derecho ambiental:

AGUILAR CAVALLO, Gonzalo. Recensión: Gonzalo Sozzo, Derecho privado ambiental: el giro ecológico del derecho privado, Santa Fe. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 45, n. 2, 2020, pp. 409-410.

MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. Recensión: SALINAS ALCEGA, S. Desplazamiento ambiental y Derecho Internacional. Consideraciones en torno a la necesidad de un marco regulatorio no exclusivo, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 237. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 40, diciembre 2020. Disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num40/recensiones/salinas-alcega-s-desplazamiento-ambiental-derecho-internacional-consideraciones-torno-necesidad-marco-regulatorio-exclusivo-valencia-tirant-lo-blanch-2020-pp-237> (Fecha de último acceso 12-01-2020).

### Derecho constitucional:

FLEURY, Marine. Recensión: J. Sohnle (dir.), Environmental Constitutionalism. What Impact on Legal Systems? / Le constitutionnalisme environnemental. Quel impact sur les systèmes juridiques ?, Peter Lang, coll. « EcoPolis », 2019, 239 p. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 45, n. 3, 2020, pp. 633-636.

### Desarrollo sostenible:

ROMÁN MÁRQUEZ, Alejandro. Recensión: El Desarrollo sostenible. El derecho en la búsqueda del equilibrio. Alfonso Aguado Puig. Universidad de Sevilla, 2019. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 213, 2020, pp. 481-486.

**Energía eléctrica:**

LEIVA LÓPEZ, Alejandro D. Recensión: Derecho del Comercio Eléctrico. Nuria Encinar Arroyo. Aranzadi, 2018. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 213, 2020, pp. 490-494.

**Medio marino:**

HUICI SANCHO, Laura. Recensión: SOBRINO HEREDIA, J.M., OANTA, G.A. (coords.) La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo, JMB Bosch editor, Redexmar, IUEE-Universidade da Coruña, A Coruña, 2020, pp. 1052. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 40, diciembre 2020. Disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num40/recensiones/sobrino-heredia-jm-oanta-ga-coords-construccion-juridica-espacio-maritimo-comun-europeo-jmb-bosch-editor-redexmar-iuee-univeridade-da-coruna-coruna-2020-pp-1052> (Fecha de último acceso 12-01-2020)

**Ordenación del territorio:**

ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios. Recensión: Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España. Esther Rando Burgos, Iustel, 2019. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 213, 2020, pp. 504-507.

**Urbanismo:**

GONZÁLEZ SANGIEL, Andrés Manuel. Recensión: Las vinculaciones singulares urbanísticas. Fernando López Ramón. Atelier, 2020. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 213, 2020, pp. 500-503.

## NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambiental (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 10 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

### 1. Originalidad:

Los Artículos doctrinales deben ser originales y tratarán sobre temas de Derecho ambiental. Recogerán análisis doctrinales sobre legislación y jurisprudencia ambiental de cualquier naturaleza, con una finalidad esencialmente investigadora.

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos a analizar y a reflexionar sobre temas de Derecho ambiental que sean de actualidad. También podrán versar sobre normas recientemente publicadas o a sentencias novedosas que merezcan un comentario de este tipo. Su finalidad será esencialmente divulgativa.

En todo caso, a cada autor se le requerirá firmar una declaración que afirma que su texto es original e inédito, y no ha sido enviado ni está pendiente de admisión de otra revista o publicación, ni sobre el mismo existen derechos de publicación por parte de entidad alguna.

### 2. Envío:

Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: [aja@actualidadjuridicaambiental.com](mailto:aja@actualidadjuridicaambiental.com) ; [biblioteca@cieda.es](mailto:biblioteca@cieda.es)

### 3. Evaluación:

Los Artículos doctrinales serán aceptados previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, “double blind peer review”): en primer lugar, un evaluador interno que será miembro del Consejo de Redacción y, en una segunda fase, un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valorarán la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

La existencia de un informe de evaluación negativo es causa suficiente para la denegación de la publicación del artículo propuesto.

Los evaluadores recibirán los artículos del coordinador de AJA por correo electrónico y se someterán a las instrucciones y cuestionario de evaluación. Los artículos no llevarán indicación alguna que permita conocer la identidad del autor.

El resultado de la evaluación será comunicado al autor a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos meses.

Por otro lado, los Comentarios serán sometidos a una evaluación interna en proceso de doble-ciego.

#### 4. Formato:

Los textos deberán presentarse **en formato Word**.

Los Comentarios tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría).

Los Artículos doctrinales mantendrán un tipo de fuente Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas, y responderán a la siguiente estructura:

- Título en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Autor, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país.
- Resumen en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Palabras clave en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés. Separadas por punto. Con punto al final.
- Índice en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Contenido del artículo.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
  - 2.1.
    - 2.1.1.
3.
  - 3.1.
    - etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

La numeración de cada epígrafe se hará con caracteres arábigos (no romanos) y hasta un máximo de tres niveles (1, 1.1., 1.1.1.). Los títulos de cada epígrafe o subepígrafe irán en negrita y mayúsculas. Si se desea enumerar a un nivel más detallado, se utilizará la secuencia: a), b), c)..., o se emplearán guiones.

Las notas a pie irán en Garamond 12, interlineado sencillo, alineación justificada, sin sangría.

Los extractos literales irán en línea aparte, Garamond 12, en cursiva y con sangrado de 1 cm. a cada lado.

Se procurará limitar el uso de imágenes y tablas y, en su caso, se deberá indicar pie de imagen o título de tabla.

#### 5. Idiomas:

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

#### 6. Accesibilidad para personas con discapacidad:

Es obligatorio que el documento cumpla con el RD1112/2018 de accesibilidad a la discapacidad. Esto significa que los enlaces del texto y de las notas al pie deben ser integrados dentro de su texto enunciativo.

Por ejemplo, en texto o nota a pie, debe decir:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., [La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60

En lugar de:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60, disponible en [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014\\_02\\_17\\_Manuela\\_Mora\\_Energias-renovables.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014_02_17_Manuela_Mora_Energias-renovables.pdf)

Únicamente en el listado de la bibliografía se podrán expresar páginas web explícitas, indicando entre paréntesis la fecha de último acceso.

#### 7. Bibliografía:

La bibliografía final se enunciará con el formato dictado por la norma UNE-ISO 690:2013 :

Monografías: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año.

Capítulos de monografías: APELLIDOS, Nombre. *Título*. En: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año, pp. x-x.

Artículos de publicaciones periódicas: APELLIDOS, Nombre. *Título*. *Nombre de revista*, volumen, año, pp. x-x.

En caso de autoría múltiple, se separará con punto y coma.

8. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:

Consultar en sitio web: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/>

9. Política y ética editorial:

La revista se rige por una política editorial que tiene en consideración cuotas por publicación para autores de países en vías de desarrollo.

La Revista mantiene una Declaración de ética y prevención de negligencia, de conformidad con el Protocolo Interno de Actuación articulado a través del Comité de Gestión de AJA.

De acuerdo a la definición de acceso abierto de la Declaración de Budapest, Actualidad Jurídica Ambiental sostiene una Política de **acceso abierto** y se publica bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial (BY-NC). Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga un uso comercial. Así, se permite a los autores depositar sus Artículos o Comentarios en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto.

El Editor de la revista requiere al autor el compromiso de que el contenido de su artículo es inédito y no ha sido cedido a ninguna otra editorial. Al mismo tiempo, previene el plagio.

Sobre la base de la Convención de Berna, la Revista garantiza la protección moral y patrimonial de la obra del autor.

La Revista actúa de acuerdo con la Ley de Propiedad Intelectual, la cual dicta que “*La propiedad intelectual está integrada por derechos de carácter personal y patrimonial, que atribuyen al autor la plena disposición y el derecho exclusivo a la explotación de la obra, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley*”. Los autores retienen derechos de explotación (copyright) y derechos de publicación sin restricciones.

10. **Valoración** de la revista:

Con el fin de ofrecer un servicio que pretenda satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el [cuestionario de valoración](#).

*Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental*

# Actualidad Jurídica Ambiental

## Recopilación mensual Núm. 108 Enero 2021

*“Actualidad Jurídica Ambiental”*

([www.actualidadjuridicaambiental.com](http://www.actualidadjuridicaambiental.com))

es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el *CIEDA-CIEMAT* considera “*AJA*” un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: “*Actualidad*”, con noticias breves; “*Legislación al día*”, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); “*Jurisprudencia al día*”, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; “*Referencias bibliográficas al día*”, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; “*Comentarios breves*” y “*Artículos*”, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídico ambiental.

“*AJA*” es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.