Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual
Núm. 156

Abril-Mayo 2025

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES
Ciemat Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
CIEDA Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental

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)

Carlos Javier Durá Alemañ
Investigador Ramón y Cajal del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC, Córdoba

Sara García García
Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid

Fernando López Pérez
Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Manuela Mora Ruiz
Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

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

María Pascual Núñez
Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

Inmaculada Revuelta Pérez
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

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

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

Francisco Delgado Piqueras
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

Eva Desdentado Daroca
Catedrática de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares

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

Susana Galera Rodrigo
Profesora Titular (Acreditada Catedrática) de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Marta García Pérez
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Agustín García Ureta
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

Jesús Jordano Fraga
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Ximena Lazo Vitoria,
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá

Fernando López Ramón
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Blanca Lozano Cutanda
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad CUNEF

José Manuel Marraco Espinós
Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

Pilar Moraga Sariego
Profesora Titular de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

Alba Nogueira López
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela

J. José Pernas García
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

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

Jaime Rodríguez Arana
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero
Profesora Titular de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

Juan Rosa Moreno
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Ángel Ruiz de Apodaca
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

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

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

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

Patricia Valcárcel Fernández
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo

Germán Valencia Martín
Catedrático 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, 2025
ISSN: 1989-5666; NIPO: 152-24-001-9

Edición:
Editorial CIEMAT, Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid
Correo: editorial@ciemat.es
Novedades editoriales CIEMAT
Fotocomposición, publicación y maquetación: CIEDA-CIEMAT.
Para cualquier duda o pregunta técnica contactar con bibliotecacieda@ciemat.es

SUMARIO

SUMARIO 2

NOTAS DEL EDITOR 4

ARTÍCULOS 8

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DEL REGLAMENTO DE LA UNION EUROPEA RELATIVO A LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA, Agustín García Ureta 9

GREEN TECHNOLOGIES AND POLICIES FOR FOREST CONSERVATION IN SOUTH AND SOUTHEAST ASIA, Sumanta Bhattacharya, Bhavneet Kaur Sachdev, José Noronha Rodrigues y Dora Cristina Ribeiro de Noronha Rodrigues 60

LOS ANIMALES SALVAJES EN EL DERECHO INTERNACIONAL: UN PASO CRUCIAL HACIA EL PARADIGMA POSHUMANISTA, Carolina Jiménez Sánchez 94

VÍAS INDIRECTAS DE ACCESO PARA LAS FUTURAS GENERACIONES EN PROCESOS CONSULTIVOS ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Iraida A. Giménez 118

EL LARGO CAMINO HACIA UN RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO PARA LOS VEGETALES OBTENIDOS POR NUEVAS TÉCNICAS GENÉTICAS (NTG): ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO A LOS VEGETALES OBTENIDOS CON DETERMINADAS NUEVAS TÉCNICAS GENÓMICAS Y A LOS ALIMENTOS Y PIENSOS DERIVADOS, María Almodóvar Iñesta 159

LA UTILIZACIÓN DE LAS "CLÁUSULAS DE PROXIMIDAD" O EL "VOLDEMORT" DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. CLARIFICACIÓN CONCEPTUAL, POSIBILIDADES Y LIMITES JURÍDICOS Y TENDENCIAS ENTRE LA RESILIENCIA Y LA PREFERENCIA EUROPEA, José Pernas García 211

RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO DEL ARMA POR LOS AGENTES FORESTALES, Francisco José García Salas 291

EL DERECHO AL PAISAJE: LAS POSIBILIDADES DE RECLAMAR INDEMNIZACIÓN Y SU POSIBLE CONSIDERACIÓN COMO DERECHO DE LA PERSONALIDAD, José Manuel Ruiz-Rico Ruiz 322

UNA CUESTIÓN PENDIENTE: LA ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL, Mónica Pulgar Lanzaco 360

LEGISLACIÓN AL DÍA 388

Unión Europea 389

Nacional 394

Autonómica 407

Andalucía 407

Castilla y León ... 409
Comunidad de Madrid ... 412
Comunidad Foral de Navarra ... 414
País Vasco ... 416
Principado de Asturias ... 418
Iberoamérica ... 420
Portugal ... 420
JURISPRUDENCIA AL DÍA ... 427
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ... 428
Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ... 460
Tribunal Constitucional (TC) ... 465
Tribunal Supremo (TS) ... 471
Tribunal Superior de Justicia (TSJ) ... 479
Aragón ... 479
Cantabria ... 486
Castilla y León ... 497
Galicia ... 513
Principado de Asturias ... 517
ACTUALIDAD ... 529
Noticias ... 530
Agenda ... 549
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA ... 552
MONOGRAFÍAS ... 553
Tesis doctorales ... 560
PUBLICACIONES PERIÓDICAS ... 562
Números de publicaciones periódicas ... 562
Artículos de publicaciones periódicas ... 563
Legislación y jurisprudencia ambiental ... 576
Recensiones ... 579
NORMAS DE PUBLICACIÓN ... 580

NOTAS DEL EDITOR

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 07 de abril de 2025

Nota del editor. Suplemento 155, Dedicado al IV Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático

Estimados lectores:

Los días 2 y 3 de octubre de 2024 tuvo lugar la cuarta edición del Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático en la Universidad de Alcalá, bajo la dirección de la Profesora Ximena Lazo Vitoria, consolidándose como el encuentro de referencia en materia de contratación pública sostenible.

En este evento intervinieron estudiosos y especialistas en un tema apasionante y de enorme calado como es la contratación pública verde y la evolución que ha experimentado. Desde una perspectiva multidisciplinar se analizó esta temática por parte de la academia, los operadores económicos, el tercer sector y, por supuesto, la Administración Pública y el sector público en general. El evento, como es tradicional, ha prestado singular atención a los sectores de la alimentación y de la edificación.

En esta IV edición se ha incluido una mesa específica del sector Defensa, y ha contado con un panel dedicado al sector de los residuos donde se han revisado las principales novedades legislativas. Otros temas que han merecido una atención especial han sido la huella de carbono, la nueva legislación sobre economía circular de la Comunidad de Madrid o los contratos reservados en relación con la novedad relativa a los residuos textiles.

El interés que despertó el resultado de las intervenciones desembocó en la posibilidad de llevar a cabo su publicación a través de la Revista "Actualidad Jurídica Ambiental", dirigida y coordinada desde el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), que además ha participado en las dos últimas ediciones de este Congreso.

Con el objetivo de afianzar esta colaboración, albergamos la esperanza de que esta publicación resulte enriquecedora para nuestros lectores y coadyuve a una mejor comprensión de esta materia y su aplicación práctica.

Tenemos el placer de brindarles el acceso al contenido completo del Suplemento Núm. Especial 155, Dedicado al IV Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático en este enlace. El listado de capítulos que componen la obra es el siguiente:

Parte 1: PONENCIAS

1. "El desafío regulatorio de la contratación pública ecológica en el marco del "Europa Choice", y en un contexto internacional cambiante". Ximena Lazo Vitoria, pp. 9-33

2. "Proyectos de concesión de gestión de residuos analizados por la Oficina Nacional de Evaluación. Sistema de retribución al concesionario como criterio estratégico medioambiental", Francisco Javier García Ruiz, pp. 34-46

3. "Modos de gestión y colaboración público-privada en materia de residuos en Canarias", Francisco L. Hernández González, pp. 47-63

4. "Viabilidad de la integración de los certificados de ahorro energético en la contratación pública", Antonio Ferreira Sánchez, pp. 64-71

5. "Energía y sostenibilidad en arquitectura", Antonio Baño Nieva, pp. 72-77

6. "Instrucción sobre política de contratación medioambiental Ministerio de Defensa", Henar Ruiz de Castañeda, pp. 78-88

7. "Estudio sobre el grado de ambientalización de los contratos de comedores escolares en España (2018-2022)", Mónica Giménez Baldazo, pp. 89-103

8. "Reserva de contratos y contratación pública ecológica", Begoña Fernández Ruiz, pp. 104-113

9. "La doctrina de los TACRs en relación a la Ley 7/2022", Eugenia López Mora, pp. 114-121

10. "La reserva de participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en favor de los centros de empleo de iniciativa social y el debate sobre su ajuste a la Directiva 2014/24/UE", Javier Serrano Chamizo, pp. 122-134

11. "Desafíos clave en la contratación pública inclusiva, social y medioambientalmente responsable: contratos reservados para empresas de inserción", Alfonso Carlos Quecuty Esteban, pp. 135-140

12. "Cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en los contratos públicos", María José Sarrias, pp. 141-154

13. "Fuentes para incluir criterios medioambientales en los contratos públicos", Juan M. Martínez, pp. 154-166

Parte 2: COMUNICACIONES

1. "Ley de compras públicas en Chile y su carencia sobre eficiencia energética", Camila Antonieta Castro Fuentes, pp. 168-180

2. "La necesaria articulación del riesgo de desastres en la contratación pública sostenible", Agustín Miguel Lago Montúfar, pp. 181-196

3. "Enforcing minimum environmental requirements (MEC) in public food procurement: an Italian perspective", Chiara Falvo, pp. 197-205

4. "Sustainable food procurement and environmental criteria in the new Italian legislation", Guido Sorrentino, pp. 206-214

5. "La contratación pública ecológica en los servicios de restauración escolar en Italia: herramientas para estudiar y cuantificar el fenómeno", Eleonora Scarponi, pp. 215-227

6. "Pertinencia de implementar una política de compras verdes en el sector salud de la República Dominicana: un enfoque en la promoción de alimentación sostenible", Fernández Vargas, pp. 228-234

7. "Contratación pública ecológica y alimentación sostenible: una especial referencia al abastecimiento de alimentos", Pilar Talavera Cordero, pp. 235-242

8. "La implementación de la infraestructura verde mediante la contratación pública: reflexiones sobre el contrato de mantenimiento y conservación", Itziar Sobrino García, pp. 243-259

9. "Adquisición de bienes y servicios con énfasis en la sostenibilidad ambiental en agua y saneamiento", Luis Fernando Bernal, Emilce Lovera, Lorena Paradeda y Andrea Legal, pp. 260-269

10. "Sobre la inclusión de criterios medioambientales en la adjudicación de contratos públicos", Gabriel Luján Matos, pp. 270-279

11. "Defence going green: energy efficiency!", Anna Cavallini, pp. 280-284

ARTÍCULOS

María Almodóvar Iñesta
Sumanta Bhattacharya, Bhavneet Kaur Sachdev, José Noronha Rodrigues y Dora Cristina Ribeiro de Noronha Rodrigues
Francisco José García Salas
Agustín García Ureta
Iraida A. Giménez
Carolina Jiménez Sánchez
José Pernas García
Mónica Pulgar Lanzaco
José Manuel Ruiz-Rico Ruiz

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 01 de abril de 2025

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DEL REGLAMENTO DE LA UNION EUROPEA RELATIVO A LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA *

COMMENTS ON SOME ASPECTS OF THE EUROPEAN UNION REGULATION ON NATURE RESTORATION

Autor: Agustín García Ureta, Catedrático de Derecho administrativo, Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea, ORCID: 0000-0001-5623-4031

Fecha de recepción: 06/03/2025

Fecha de aceptación: 11/03/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00408

Resumen:

Este trabajo analiza algunas de las normas del Reglamento de la Unión Europea 20204/1991, relativo a la restauración de la naturaleza y las implicaciones que tiene para sus Estados miembros. Se trata de una norma de una complejidad acusada, tanto por los objetivos que plantea como, en especial, por la multiplicidad de nociones que es preciso tener en cuenta para calibrar el impacto de sus obligaciones. El reglamento no se adopta en el vacío sino en relación, entre otros, con los hábitats y especies de las directivas relativas a las aves silvestres (2009/147) y los hábitats) (92/43) y con conceptos de importancia,

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación PID2023-150626NA-I00 financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE. Agradezco a Marco Onida y a Luisa Samarelli sus comentarios sobre un borrador previo. Errores u omisiones solo se deben atribuir al autor.

como puede ser el de estado de conservación favorable. Con todo, a pesar de ser un reglamento, su aplicación depende en buena medida del conocimiento científico sobre la realidad y a los planes nacionales de restauración que deben adoptar los Estados miembros. Todo ello pondrá de manifiesto si el objetivo marcado para el año 2050 es realista o solo una meta quizás demasiado lejana.

Abstract:

This paper analyses some of the provisions of European Union Regulation 20204/1991, relating to nature restoration and the implications it has for its Member States. It is a highly complex regulation, both in terms of its objectives and, in particular, the multiplicity of notions that must be taken into account in order to gauge the impact of its obligations. The regulation is not adopted in a vacuum but in relation to, among others, the habitats and species of the directives on wild birds (2009/147) and habitats (92/43) and with concepts of importance, such as that of favourable conservation status. However, despite being a regulation, its application depends, to a large extent, on scientific knowledge of the reality of the situation and on the national restoration plans that must be adopted by the Member States. All of this will reveal whether the target set for 2050 is realistic or just too distant a goal.

Palabras clave: Restauración. Reglamento 2024/1991. Hábitats. Especies. Planes.

Key words: Restoration. Regulation 20204/1991. Habitats. Species. Plans.

Índice:

1. Introducción 12
   1.1. Panorama internacional 12
   1.2. La situación en la UE 15
2. Objetivos y ámbito de aplicación *ratione loci* del NRL 18
3. Ecosistemas y hábitats 20
4. La noción de restauración en el NRL 23
5. Objetivos de restauración en el caso de las zonas terrestres, costeras y de agua dulce 26
   5.1. Obligación de conocer 26
   5.2. Objetivos de restauración 27
   5.3. Zonas de hábitats del anexo I NRL que "no se encuentren en buena condición" 27

5.4. Zonas en las que "no se den" tipos de hábitats del anexo I ... 29
5.5. Hábitats de los anexos II, IV y V DH y de las aves silvestres 30
5.6. Zonas más adecuadas y conocimiento científico ... 30
5.7. La obligación de lograr una "mejora continua" de las zonas sujetas a restauración ... 31
5.8. La obligación de evitar un "deterioro significativo" ... 33
5.9. Excepciones a las obligaciones de "mejora continua" y "deterioro significativo" en los espacios Natura 2000 ... 36
5.10. Excepciones a las obligaciones de "mejora continua" y "deterioro significativo" fuera de los espacios Natura 2000 ... 36
5.11. Objetivos sin referencia temporal expresa ... 38
6. Objetivos de restauración en el caso de los ecosistemas marinos ... 39
7. Ecosistemas agrícolas y forestales ... 41
8. Restauración de los polinizadores ... 44
9. Ecosistemas urbanos ... 47
10. Defensa nacional ... 49
11. Planes nacionales de restauración ... 50
11.1. Naturaleza jurídica y elaboración ... 50
11.2. Contenido ... 51
11.3. Período cubierto por el plan y revisiones ... 53
12. Comentarios conclusivos ... 54
Bibliografía ... 57

Index:

1. Introduction
1.1. International overview
1.2. The situation in the EU
2. Objectives and scope *ratione loci* of the NRL
3. Ecosystems and habitats
4. The concept of restoration in the NRL
5. Restoration objectives in the case of terrestrial, coastal and freshwater zones
5.1. Obligation to know
5.2. Restoration objectives
5.3. Areas where Annex I habitat types "do not occur"
5.4. Habitats of Annexes II, IV and V HD and of wild birds
5.5. Most suitable areas and scientific knowledge

5.6. The obligation to achieve "continuous improvement" of areas subject to restoration
5.7. The obligation to avoid "significant deterioration"
5.8. Exceptions to the obligations of "continuous improvement" and "significant deterioration" in the Natura 2000 areas
5.9. Exceptions to the obligations of "continuous improvement" and "significant deterioration" outside the Natura 2000 areas
5.10. Objectives without express temporal reference
6. Restoration objectives in the case of marine ecosystems
7. Agricultural and forest ecosystems
8. Restoration of pollinators: maybe some other time?
9. Urban ecosystems
10. National defense
11. National restoration plans
11.1. Legal nature and preparation
11.2. Content
11.3. Period covered by the plan and revisions
12. Concluding remarks
Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Panorama internacional

La restauración no ha sido un tema olvidado en el contexto de las ciencias naturales,[1] aunque no haya recibido una atención exhaustiva en el plano jurídico, ni en el derecho internacional ni tampoco en el de la UE.[2] En el primer ámbito

[1] GARCÍA MORAL, R., MOLINA MORENO, J.R., "Perspectivas técnicas sobre la restauración ecológica y la compensación ambiental", en GARCÍA URETA, A., SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 21-34.
[2] ARAGAO, A., "Derecho Internacional de la restauración ecológica", en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 35-67. BASTMEIJER, K., "Ecological restoration in international biodiversity law: a promising strategy to address our failure to prevent?", en BOWMAN, M., DAVIES, P., y GOODWING, E., (ed.) *Research handbook on Biodiversity and Law* (Edward Elgar, 2016), pp. 387-413. TELESETSKY, A, CLIQUET, A, AKHTAR-KHAVARI, A, *Ecological Restoration in International Environmental Law* (Routledge, 2016), pp. 82-142. CLIQUET A., DECLEER K., SCHOUKENS S., "Restoring nature in the EU: the only way is up?", en BORN, C-H., CLIQUET, A., SCHOUKENS, H., MISONNE, D., VAN

se ha señalado que la mayoría de los convenios, salvo el Convenio de Naciones Unidas sobre el derecho del Mar,[3] considera la restauración como una obligación de conducta y no de resultado. Esto permite un mayor margen de actuación a los Estados, en la medida en que pueden definir por sí mismos lo que constituye una restauración adecuada a efectos del cumplimiento de los convenios.[4] Otros también hacen referencia a la restauración, pero de forma diferente. Por un lado, el Convenio sobre la Diversidad Biológica indica que cada Parte deberá, "en la medida de lo posible y según proceda" "[r]ehabilitar y restaurar los ecosistemas degradados y promover la recuperación de las especies amenazadas, entre otras cosas, mediante la elaboración y aplicación de planes u otras estrategias de gestión".[5] El Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa sólo menciona la restauración en el caso de las especies del Anexo III (*especies de fauna protegidas*), cuando indica que las medidas para mantenerlas "fuera de peligro" incluirán la prohibición temporal o local de la explotación, según proceda, con el fin de restablecer niveles de población satisfactorios.[6] El Convenio sobre la Conservación de las Especies Migratorias dispone que las Partes que sean Estados del área de distribución de una especie migratoria incluida en el Apéndice I (*Especies migratorias en peligro del Apéndice I*) se esforzarán por conservar y, cuando sea posible y apropiado, restaurar los hábitats que sean importantes para preservar dicha especie del peligro de extinción.[7] Entre las Directrices sobre la conclusión de ACUERDOS[8] (relativos a las especies del Anexo II) se encuentra la de que cuando sea necesario y posible, se lleve a cabo la restauración de los hábitats que sean importantes para el mantenimiento de un estado de conservación favorable.[9] En cuarto lugar, el Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas exige una obligación de compensación-restauración si un Estado invoca un supuesto interés nacional urgente para retirar la protección de un sitio.[10] Sin embargo, resoluciones posteriores han insistido en la necesidad de establecer programas nacionales de restauración de los humedales.[11]

HOORICK, G., (eds) *The Habitats Directive in its EU environmental law context: European Nature's Best Hope?* (Routledge, 2015), pp. 265-284.

[3] Arts. 61 y 119.

[4] TELESETSKY, CLIQUET, AKHTAR-KHAVARI, *Ecological Restoration in International Environmental Law*, *supra* nota, 2, p. 83.

[5] Art. 8.f).

[6] Art. 7.3.b).

[7] Art. III.4.a).

[8] En mayúsculas en el original.

[9] Art. V.5.e).

[10] Art. 4.2. Resoluciones 7.17 y 8.16, respectivamente.

[11] Caso de la Resolución VIII.16 (2002).

El 24 de junio de 2024, la UE aprobó definitivamente el Reglamento 2024/1991, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento 2002/869[12] (en lo sucesivo NRL, por emplear el acrónimo estándar en el contexto anglosajón).[13] Tras varios retrasos, un tanto agónicos,[14] en el Consejo después del acuerdo alcanzado con el Parlamento Europeo en noviembre de 2023, el NRL establece por primera vez en la UE un amplio marco jurídico para la aplicación de una serie de medidas de restauración con un calendario que deben respetar los Estados miembros. Una novedad notable es que se trata de un reglamento (y no de una directiva) amparado en el art. 192.1 del TFUE, lo que permite a los Estados miembros adoptar medidas más estrictas,[15] ya que no armoniza plenamente esta materia. Sin embargo, deja en manos de aquellos muchos aspectos para aplicar su mandato de manera efectiva.

Desde el punto de vista jurídico, el NRL es un texto bastante complejo, no sólo por el número de definiciones que contiene (24) sino también por otras nociones que quedan sin definir (por ejemplo, "mejora continua", "visión estratégica", "resiliencia", "tendencia creciente" o "pérdida neta"), y por la variedad de obligaciones, excepciones y diversas referencias cruzadas que lastran su correcta comprensión, como es evidente en el caso de los polinizadores.[16] Todo ello pone en duda, ya no solo la debida claridad normativa, sino su aplicación, sobre todo porque habrá que esperar a futuras sentencias del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) para descifrar y calibrar su significado. A diferencia de la Directiva 2009/147, relativa a la conservación de las aves silvestres (DAS) y la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DH), que no fijan plazos para alcanzar ni un estado de conservación favorable (ECOFAV) ni la recuperación de las poblaciones de aves,[17] el NRL tiene un horizonte temporal (2050), junto

[12] Este es su título oficial. Véase CLIQUET, A., ARAGÃO, A., MEERTENS, M., SCHOUKENS, H. y DECLEER, K., "The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?", (2024) *Restoration Ecology*, 32: e14158. SANZ RUBIALES, I., "El Futuro Reglamento de Restauración: Un Instrumento para el Impulso de la Conectividad", en URIARTE RICOTE, M., LOZANO CUTANDA, B., y SANZ RUBIALES, I., *Conectividad Ecológica y Derecho* (Tirant lo blanch, 2024), pp. 57-89.

[13] *Nature Restoration Law*, aunque, como se sabe, la UE no aprueba leyes.

[14] Incluida una diatriba constitucional en Austria sobre el ejercicio de voto en el Consejo, que no fue más adelante.

[15] Art. 193 TFUE.

[16] Art. 10.

[17] Véase SORO MATEO, B., "Déficits y retos de la red Natura 2000 en el contexto de la Estrategia europea de biodiversidad 2030", en GARCÍA URETA, A. (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M., (coord.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 67-116.

con otras etapas intermedias, y es un punto de referencia esencial para los planes de restauración que deben elaborar los Estados miembros tras la evaluación previa de la Comisión. Sin embargo, esta no aprueba dichos planes, sino que puede formular observaciones sobre varios aspectos exigidos por el NRL.

1.2. La situación en la UE

La obligación de restaurar los hábitats no ha estado ausente de la legislación de la UE, en particular de la DAS, pero más en un plano formal que efectivo. Ya en 1979, la UE reconoció que la preservación, el mantenimiento o la restauración de una diversidad y una superficie suficientes de hábitats es esencial para la conservación de todas las especies de aves. Asimismo, el art. 3 DAS contenía (contiene)[18] una obligación largamente olvidada, tanto por los Estados miembros como por la Comisión (a la hora de hacerla cumplir), según la cual, los primeros debían adoptar las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en la directiva.[19] Esta norma añade que la preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de biotopos y hábitats incluye "en primer lugar" las siguientes, entre otras, medidas: creación de zonas de protección, restablecimiento de los biotopos destruidos y el desarrollo de nuevos biotopos.[20] Sin embargo, el cumplimiento de tales obligaciones ha estado lejos de ser real y sólo en algunas sentencias del TJUE se ha afirmado la obligación de recuperar lugares anteriormente frecuentados por aves silvestres para exigir la designación de la correspondiente zona de especial protección (ZEPA).[21] La ausencia de criterios sobre cómo llevar a cabo tales obligaciones ha tenido como consecuencia que la restauración haya tenido una posición ancilar respecto de la designación de ZEPA y de la protección de las aves a través de diversas obligaciones, sobre todo las enunciadas en los arts. 5 (prohibiciones generales), 7 (caza en períodos de reproducción y crianza) y 8 (métodos prohibidos).

A diferencia de la DAS, la DH contiene una serie de referencias más elaboradas sobre la restauración, aunque no define en qué consiste ni cómo debe conseguirse. Por un lado, entiende que la designación de zonas de especial conservación (ZEC) garantiza la restauración o el mantenimiento de los hábitats naturales y las especies de interés comunitario en un ECOFAV. Es, por ello, que la definición de ZEC indique que se trata de un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros, en el cual se apliquen las

[18] La versión codificada de la DAS no alteró estas obligaciones.
[19] Art. 3.1.
[20] Art. 3.1, a), c) y d), respectivamente.
[21] Véase el asunto C-418/04, *Comisión v. Irlanda*, ECLI:EU:C:2007:780.

medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un [ECOFAV], de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar.[22] Sin embargo, la restauración no se limita a la designación de ZEC, en la medida en que forma parte de la definición de "conservación", que, según la DH, significa un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un ECOFAV. Estas medidas no pasan solo por aquellas de gestión derivadas del art. 6.1, sino también de otras de evitación de alteraciones y deterioro (art. 6.2), de las que se adopten a raíz de la evaluación ambiental de planes y proyectos (art. 6.3), las de protección de las especies prioritarias (art. 12) y las de su Anexo V (art. 14).[23] En relación con lo anterior, una tercera referencia a la restauración se encuentra en la mención de la red Natura 2000 y su debida "coherencia".[24]

Otras normas de la UE mencionan la restauración, aunque con distintos grados de detalle. La Directiva 2000/60 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DMA) contiene dos referencias básicas a la restauración. La primera exige a los Estados miembros que protejan, mejoren y restauren todas las masas de agua superficial con el objetivo de alcanzar un buen estado de las aguas superficiales a más tardar 15 años después de la fecha de entrada en vigor de la directiva (octubre de 2015).[25] En el caso de las zonas protegidas, los Estados miembros deben lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos a más tardar 15 años después de su entrada en vigor, "a menos que se especifique otra cosa en la legislación comunitaria en virtud de la cual se haya establecido cada zona protegida".[26] Aparte de reconocer que muchas zonas protegidas en virtud de la DAS y la DH están atravesadas por cursos de agua o contienen masas de agua, la DMA establece el punto de referencia a menos que se establezcan normas más estrictas en virtud de las demás directivas.

En el contexto de los ecosistemas marinos, cabe mencionar algunas disposiciones. En primer lugar, la Directiva 2008/56, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, dispone, de manera general, que se elaborarán y aplicarán estrategias marinas para proteger y preservar el medio marino, evitar su deterioro o, "cuando sea factible, restablecer los ecosistemas marinos en las zonas en que se hayan visto

[22] Art. 1.l).
[23] Téngase en cuenta la sentencia en el asunto C-436/22, *Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) v. Administración de la Comunidad de Castilla y León*, ECLI:EU:C:2024:656.
[24] Art. 3.1 HD.
[25] Art. 4.1.a).ii).
[26] Art. 4.1.c).

perjudicados".[27] Sin embargo, tanto los programas de seguimiento como los programas de medidas, tal y como exige la directiva, incluyen referencias a las medidas correctoras que sería necesario adoptar para restablecer el buen estado ambiental,[28] cuando se hayan detectado desviaciones del rango de estado deseado,[29] y a los instrumentos de gestión que orientan las actividades humanas para restaurar los componentes dañados de los ecosistemas marinos.[30]

Por su parte, el Reglamento 1380/2013, sobre la Política Pesquera Común, indica que los Estados miembros están facultados para adoptar medidas de conservación "que no afecten a los buques pesqueros de otros Estados miembros aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción y necesarias para cumplir sus obligaciones en virtud, *entre otros,* del art. 4 DAS o del art. 6 HD, siempre que dichas medidas sean compatibles con los objetivos establecidos en el art. 2 del reglamento, cumplan los objetivos de la legislación pertinente de la UE que pretenden aplicar y sean al menos tan estrictas como las medidas previstas en la legislación de la UE.[31] Como puede observarse, este reglamento no deroga ni la DAS ni la DH, ya que las obligaciones de estas dos directivas se aplican en la zona marina en la que los Estados miembros ejercen su soberanía.[32] La única limitación derivada de la redacción del reglamento es que no se aplica a los buques de otros Estados miembros.

Por último, pero no por ello menos importante, la Directiva 2004/35, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, contiene referencias expresas a la adopción de medidas reparadoras y compensatorias. Sin embargo, la eficacia de esta directiva ha dejado mucho que desear, habida cuenta de su escasa repercusión desde su adopción, a pesar de algunas afirmaciones del TJUE, entre otras, que una normativa de un Estado miembro *puede* prever que la autoridad competente tenga la facultad de imponer medidas de reparación de daños medioambientales presumiendo la existencia de un nexo causal entre la contaminación comprobada y las actividades del operador u operadores, y ello *por razón de la proximidad de sus instalaciones* a la referida contaminación.[33]

A pesar de todas las referencias anteriores, la restauración, como obligación con propia entidad, ha estado subordinada a otras que han recibido mayor atención

[27] Art. 1.2).a).
[28] Este término se define en el art. 3.5).
[29] Anexo V, punto 4.
[30] Anexo VI, punto 7.
[31] Art. 11.1.
[32] Véase el asunto C-6/04, *Comisión v. Reino Unido*, ECLI:EU:C:2005:626.
[33] Asunto C-378/08, *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA y Syndial SpA v. Ministero dello Sviluppo económico*, ECLI:EU:C:2010:126, apt. 56.

en la conservación de la naturaleza de la UE (por ejemplo, la designación de lugares o la protección de especies prioritarias). Puede afirmarse, por tanto, que el NRL abre un nuevo capítulo al especificar con más detalle las medidas que deben llevarse a cabo, aunque lógicamente no se limiten a los espacios Natura 2000. No es objeto de este trabajo examinar en detalle la totalidad del NRL, lo que excedería de sus propósitos, sino más bien algunas de sus disposiciones, en la medida en que guardan relación con la DAS y la DH.[34] Con todo, hay que advertir que el NRL no deroga ni modifica ninguna de las disposiciones de estas dos directivas, por lo que sus obligaciones que siguen estando plenamente en vigor.

2. OBJETIVOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN *RATIONE LOCI* DEL NRL

El NRL establece cuatro objetivos "principales" bajo la expresión "contribuir a": a) la recuperación a largo plazo y sostenida de unos ecosistemas ricos en biodiversidad y resilientes en todas las zonas terrestres y marinas de los Estados miembros mediante la restauración de los ecosistemas degradados; b) la consecución de los objetivos generales de la UE en materia de mitigación del cambio climático, la adaptación a este y la neutralidad en la degradación de las tierras; c) la mejora de la seguridad alimentaria; y d) el cumplimiento de los compromisos internacionales de la UE.[35] El NRL es, por tanto, una disposición que pretende apoyar estos objetivos, ya que otras normas también persiguen uno similares. Sin embargo, merece la pena destacar algunos de ellos. Por un lado, el NRL menciona indirectamente la biodiversidad. Tal vez hubiera sido necesario mencionar un objetivo específico al respecto, aunque la definición de restauración se refiere ciertamente al de "conservar o aumentar la biodiversidad".[36] Esta cuestión no es menor, ya que es discutible que la UE proteja toda la biodiversidad, a pesar de que haya ratificado, junto con los Estados miembros, el CBD. Sin embargo, la normativa europea se centra en

[34] Por motivos de espacio no son objeto de estudio, en particular, las normas sobre la restauración de la conectividad natural de los ríos y de las funciones naturales de las llanuras aluviales correspondientes. Sobre este tema véase ÁLVAREZ CARREÑO, S., "La trama azul de la infraestructura verde: aproximación a sus múltiples implicaciones jurídicas", en GARCÍA URETA, A., (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M., (coord.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 141-181; del mismo autor, "Restauración de las masas de agua dulce y sus ecosistemas", en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 163-192.

[35] Art. 1.1.

[36] Art. 33.

"todas" las aves silvestres[37] y en determinados, aun amplios, hábitats y algunas especies de fauna y flora.

También es importante la mención a los ecosistemas, que no han recibido una atención detallada en la legislación ambiental de la UE. Aparte de las referencias al cambio climático, posiblemente ya más en el ámbito de la adaptación que en el de la mitigación ante su evidente avance y la falta voluntad de atajar uno de los mayores peligros que se ciernen sobre la humanidad, el NRL se refiere genéricamente a los compromisos internacionales de la UE,[38] que deben entenderse en el contexto de la restauración, como se cita en los considerandos tercero y cuarto.

En cuanto a su aplicación territorial,[39] el NRL, al igual que la DAS y el DH, abarca los ecosistemas del territorio "europeo" de los Estados miembros. Esto incluye también las aguas costeras, tal como se definen en la Directiva 2000/60,[40] por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, y las zonas en las que los Estados ejercen su soberanía de conformidad con el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.[41] El medio ambiente marino constituye uno de los retos de la restauración, pero también en general de la conservación de la naturaleza en la UE, en vista del desconocimiento de su realidad y de que, como reconoce la Estrategia de Biodiversidad de la UE 2030, "[e]n la actualidad, (…) menos del 1 % de los espacios marinos [disfruta] de una figura de protección estricta en la UE".[42]

Por otra parte, como recuerda el Parlamento Europeo en su Resolución de 9 de junio de 2021, sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a

[37] Art. 1 DAS.
[38] Téngase en cuenta que el art. 3 TUE se refiere de manera genérica, al "desarrollo sostenible del planeta" y de manera más decidida "contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible", y a apoyar el desarrollo sostenible en el plano ambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza (art. 21.2.f) y art. 21.2.d) TUE). Por su parte, el TFUE se refiere también al fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, "y en particular a luchar contra el cambio climático" (art. 191.1 (cuarto inciso) TFUE).
[39] Art. 2.
[40] Art.1.2: "las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición".
[41] Véase el asunto C-6/04, *Comisión v. Reino Unido*, ECLI:EU:C:2005:626.
[42] Estrategia, p. 5.

2030, "cerca del 80% de la biodiversidad de la Unión se encuentra en la actualidad en sus regiones ultraperiféricas y países y territorios de ultramar".[43] Así como las primeras, esto es, Azores, Madeira y las islas Canarias, quedan sujetas a las normas de la UE,[44] básicamente la DAS y DH, esto no ocurre así con otros territorios, ya que aquellas normas son de aplicación en el territorio *europeo* de los Estados miembros.[45]

3. ECOSISTEMAS Y HÁBITATS

Como ya se ha señalado, el NRL sienta las bases de la restauración de la naturaleza en la UE, superando el limitado contexto de la DAS y la DH y de otras normas), aunque estas dos directivas se vean afectadas por las obligaciones y objetivos a alcanzar. Un primer aspecto a destacar es que, a diferencia de la DAS ("biotopos")[46] y la DH ("hábitats"), el objeto del NRL son los "ecosistemas", término que no aparece en la primera directiva y que se menciona en la DH, pero sólo en el Anexo III, relativo a la evaluación de la importancia para la UE de los lugares incluidos en las correspondientes listas nacionales.[47]

"Ecosistemas", se define en el NRL como "un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales, de hongos y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como unidad funcional que incluye tipos de hábitats, hábitats de especies y poblaciones de especies".[48] Este enfoque es importante, en la medida en que se centra en las *funciones* de los ecosistemas y no sólo en los distintos factores que pueden componerlos. Además, esta definición difiere de la adoptada en el contexto de la Política Pesquera Común, que incluye aspectos que se pueden considerar externos a los estrictamente naturales. Así, el art. 4.9 del Reglamento 1380/2013 indica que por "enfoque ecosistémico de la gestión pesquera" se entiende "un enfoque integrado de la gestión de la pesca dentro de límites ecológicamente significativos que pretende

[43] Resolución del Parlamento Europeo de 2021, apt. AW.
[44] Véase el 14.16.c) NRL.
[45] Art. 2.1 DH. Con todo, en el caso de las aves silvestres hay que tener en cuenta que el TJUE ha afirmado que "en la medida en que una subespecie vive normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en el que es aplicable el Tratado, la especie a la que pertenece esta subespecie debe ser considerada como una especie europea y, por lo tanto, *todas las otras subespecies de la especie de que se trata, incluso aquellas que no sean europeas,* están amparadas por la Directiva". Asunto C-202/94, *Proceso penal contra Godefridus van der Feesten*, ECLI:EU:C:1996:39, apt. 12, cursiva añadida.
[46] La DAS también cita los hábitats en el art. 3.1 y 2 y art. 4.
[47] Anexo III. Fase 2 (2)(b).
[48] Art. 3, apartado 1.

gestionar el uso de los recursos naturales, *teniendo en cuenta la pesca y otras actividades humanas*, preservando al mismo tiempo tanto la riqueza biológica como los procesos biológicos necesarios para salvaguardar la composición, la estructura y el funcionamiento de los hábitats del ecosistema afectado, teniendo en cuenta los conocimientos y las incertidumbres sobre los componentes bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas".[49]

De ahí que uno de los objetivos del NRL sea contribuir a la recuperación a largo plazo y sostenida de unos ecosistemas ricos en biodiversidad y resilientes en todas las zonas terrestres y marinas de los Estados miembros mediante la restauración de los ecosistemas degradados.[50] En este sentido, el considerando (14) indica que "[l]os ecosistemas ricos en biodiversidad, como los humedales, los de agua dulce, los forestales, así como los agrícolas, los de vegetación dispersa, los marinos, los costeros y los urbanos, si se encuentran en buena condición, ofrecen una serie de servicios basados en los ecosistemas esenciales, y los beneficios de restaurar el estado de los ecosistemas degradados en todas las zonas terrestres y marítimas superan con creces los costes de la restauración". Por tanto, aunque, como se verá más adelante, los hábitats y su estado de conservación son claves en el contexto de la NRL, será necesario evaluar si los ecosistemas, y por tanto las diversas funciones que desempeñan, mejoran con las medidas de restauración. De hecho, la definición de "restauración" en el NRL, que se considera más adelante, es explícita, en el sentido de que su objetivo es la recuperación de los ecosistemas.[51]

No existe una definición de ecosistema "degradado", expresión a la que se hace diversas referencias en varios considerandos del NRL,[52] probablemente tomada del art. 8.f) CDB (medidas *in situ*), que exige a los Estados "[r]ehabilitar y restaurar los ecosistemas degradados". En su lugar, el NRL utiliza el término "*no se encuentren* en buena condición".[53] Esta expresión debe considerarse a la luz de la definición de "buena condición",[54] que significa, en lo que respecta a la zona de un tipo de hábitat, un estado en el que sus características fundamentales, en particular su estructura, funciones y las especies típicas o la composición de las especies típicas, reflejen el alto nivel de integridad, estabilidad y resiliencia ecológicas necesario para garantizar su mantenimiento a largo plazo y, por lo tanto, contribuyan a alcanzar o a mantener un ECOFAV de un hábitat, cuando el tipo de hábitat en cuestión sea uno de los enumerados en el anexo I DH.

[49] Cursiva añadida.
[50] Art. 1.1).a).
[51] Art. 3.3.
[52] Considerandos (4), (6), (7), (14), (19), (23), (40) y (69).
[53] Arts. 4 y 5, respectivamente.
[54] Art. 3.4.

Como se ha indicado anteriormente, el NRL incluye, dentro de varias definiciones, referencias a otros conceptos descritos o no, lo que hace necesario tenerlos en cuenta conjuntamente para poder interpretarlos correctamente. En el caso del concepto de "buena condición", otras nociones que el NRL no define, como la de "integridad ecológica", deben considerarse básicamente desde una vertiente científica. Ahora bien, desde una perspectiva estrictamente jurídica, hay que tener en cuenta que son conceptos "autónomos" del Derecho de la UE, por lo que solo corresponde a este legislador y al TJUE su interpretación.[55]

El NRL se ocupa principalmente, aunque no solo, de los hábitats de su Anexo I. Este incluye todos los tipos de hábitats terrestres, costeros y de agua dulce enumerados en el anexo I DH (*tipos de hábitats naturales de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de ZEC*), así como seis grupos de esos tipos de hábitats, clasificados de la siguiente forma: 1) humedales (costeros e interiores), 2) praderas y otros hábitats de pastoreo, 3) hábitats fluviales, lacustres, aluviales y ribereños, 4) bosques, 5) hábitats de estepa, brezales y matorrales y 6) hábitats rocosos y de dunas.

Sin embargo, el NRL también abarca otros hábitats (terrestres, costeros y de agua dulce) de especies de la DH y, en particular, de aves silvestres. Ahora bien, hay que tener en cuenta que, en este segundo caso, la DAS carece de una lista de hábitats de especies de aves silvestres, a pesar de la referencia a los humedales y en especial a los de importancia internacional,[56] refiriéndose a ellos de manera genérica. Por lo tanto, el alcance de la obligación de restauración de estos hábitats puede ser más amplio que el de los de la DH o de los relacionados con las especies de la DH que figuran en sus anexos II (*especies animales y vegetales de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de ZEC*), IV (*especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta*) y V (*especies animales y vegetales de interés comunitario cuya captura en la naturaleza y explotación pueden ser objeto de medidas de gestión*).

El NRL no contiene ninguna mención específica de los hábitats urbanos, agrícolas o forestales. En el primer caso, emplea los términos "espacio verde

[55] Sobre esta cuestión puede verse el asunto C-900/19, *One Voice, Ligue pour la protection des oiseaux v. Ministre de la Transition Écologique et Solidaire*, ECLI:EU:C:2021:211, para. 53. Asunto C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA v. Ayuntamiento de Madrid*, ECLI:EU:C:2008:445.

[56] Art. 4.2 (segunda frase) DAS. Téngase en cuenta que el art. 3.1 DAS indica que "los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para *todas las especies de aves* contempladas en el artículo 1" (cursiva añadida).

urbano" y "arbolado urbano".[57] En cuanto a los ecosistemas agrícolas y forestales, el NRL se refiere a la mejora de la "biodiversidad", ampliando así claramente el alcance de las medidas de restauración.[58] Es cierto que muchos de los hábitats enumerados en el anexo I NRL pueden estar presentes en el ámbito urbano, agrícola y forestal. Sin embargo, la inexistencia de una referencia expresa a tales hábitats amplía potencialmente el ámbito objetivo de la restauración a llevar a cabo en tales entornos.

4. LA NOCIÓN DE RESTAURACIÓN EN EL NRL

El NRL establece, por primera vez en el derecho de la UE, una definición jurídica de "restauración", como

> *"el proceso de contribuir activa o pasivamente a la recuperación de un ecosistema para mejorar su estructura y funciones, con el objetivo de conservar o aumentar la biodiversidad y la resiliencia del ecosistema, mediante la mejora de una zona de un tipo de hábitat hasta que se encuentre en buena condición, el restablecimiento de un área favorable de referencia y la mejora del hábitat de una especie hasta alcanzar una calidad y cantidad suficientes".*[59]

El objetivo de la restauración es la *resiliencia* de la biodiversidad y los ecosistemas. El NRL no especifica qué se entiende por "resiliencia" (un término que se menciona en quince ocasiones, diez en su preámbulo y cinco en su texto), aunque estaría vinculada con el de "buena condición", que también incluye el término "resiliencia" ("alto nivel de integridad, estabilidad y resiliencia ecológicas").[60] Un sentido ordinario del término haría referencia a la capacidad de resistir o recuperarse de situaciones o acontecimientos que pueden afectar a los ecosistemas, como casos de mayor estrés o deterioro, ya sean puntuales o más prolongados en el tiempo.[61]

Como ya se ha dicho, la restauración no se refiere únicamente a elementos como los hábitats o la biodiversidad sino, sobre todo, a las *funciones* de los ecosistemas, lo que constituye un factor más complejo a la hora de comprobar la eficacia de las medidas a adoptar. Por otra parte, la restauración va más allá de los espacios Natura 2000, aunque estos se prioricen en una primera fase hasta 2030 para los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce.[62]

---

[57] Art. 8.1.
[58] Arts. 11.1 y 12.1, respectivamente.
[59] Art. 3.3.
[60] Art. 3.4).
[61] Diccionario de la RAE.
[62] Art. 4.1 (segundo párrafo).

En cuanto a la finalidad de las medidas de restauración, el NRL no sólo se refiere a aquellas positivas, sino también a las pasivas. No se puede ignorar el alcance de esta perspectiva en el art. 3.3), en la medida en que "el proceso de contribuir (…) *pasivamente* a la recuperación de un ecosistema" bien puede implicar el cese de ciertas actividades en las zonas donde se encuentra un hábitat determinado. Mientras que ni la DAS ni la DH obligan expresamente a los Estados miembros a dejar zonas libres de intervención humana (del tipo y grado que sea),[63] a salvo de algunos casos en los que sí se puede sostener tal obligación (v.g., zonas y períodos de reproducción y crianza o aquellas que en una ZEPA o ZEC posean valores que exijan tal estricta protección),[64] el NRL puede, por el contrario, imponer tal resultado. De hecho, el Anexo VII (*lista de ejemplos de medidas de restauración contempladas en el art. 14, apartado 16*) incluye algunas que se corresponden con la ayuda pasiva necesaria para restaurar ecosistemas degradados (por ejemplo, reducir la intensidad del pastoreo; detener o reducir el uso de pesticidas químicos, así como de abonos químicos y de estiércol animal; dejar de arar los pastizales; o permitir que los ecosistemas desarrollen su propia dinámica natural, por ejemplo, abandonando la recolección y fomentando la naturalidad y el estado salvaje).

Con todo, el territorio europeo presenta algunos obstáculos para una adecuada restauración por medio de las medidas pasivas. Así buena parte del mismo se encuentra a 10 kilómetros de una carretera asfaltada o una línea de ferrocarril.[65] Tampoco la UE ha plasmado normativamente la idea de "área salvaje", que uno de los documentos orientativos sobre Natura 2000 define como

> *"[u]n área de la naturaleza virgen es un área gobernada por procesos naturales. Se compone de hábitats y especies naturales y es lo suficientemente grande como para garantizar el correcto funcionamiento ecológico de los procesos naturales. No se encuentra modificada o solo ligeramente y no existe actividad humana intrusiva o extractiva ni el establecimiento de núcleos de población o infraestructuras ni perturbaciones visuales. Esta definición incluye*

[63] La DH indica en sus considerandos que "el mantenimiento de dicha biodiversidad puede requerir en ciertos casos el mantenimiento, o incluso el fomento, de actividades humanas".
[64] GARCÍA URETA, A., "ECJ Jurisprudence on Nature Protection and Ownership Rights", en WINTER, G., *Environmental and Property Protection in Europe* (Europa Law Publishing, 2015) pp. 56-74.
[65] TORRES, A., JAEGER, J.A.G., ALONSO, J.C., "Assessing large-scale wildlife responses to human infrastructure development", (2016) *Proceedings of the National Academy of Sciences*, pp. 8472-8477.

cuatro características del área silvestre: a) naturalidad, b) ausencia de perturbación, c) falta de desarrollo, y d) extensión".[66]

La restauración no es un fin en sí mismo. Su objetivo es conseguir 1) el restablecimiento de un área favorable de referencia, 2) la mejora del hábitat de una especie hasta 3) alcanzar una calidad y cantidad suficientes. Estos tres elementos se encuentran interrelacionados, en la medida en que los porcentajes incluidos en el NRL, que se examinan a continuación, también afectan a la cantidad de los hábitats y, en última instancia, a su calidad. El considerando (37) del preámbulo indica a este respecto lo siguiente:

> *"Es importante que los Estados miembros establezcan medidas destinadas a garantizar que las zonas cubiertas por tipos de hábitats que entran en el ámbito de aplicación del presente Reglamento sujetas a medidas de restauración muestren una mejora continua del estado en que se encuentran hasta alcanzar una buena condición y que los Estados miembros adopten medidas destinadas a garantizar que, una vez que alcancen una buena condición, dichos tipos de hábitats no se deterioren significativamente para no poner en riesgo el mantenimiento a largo plazo o la consecución de una buena condición."*

Ahora bien, en el mismo considerando se afirma categóricamente que "[e]l hecho de no alcanzar esos resultados *no implica el incumplimiento* de la obligación de establecer medidas adecuadas para alcanzarlos".[67] Esta afirmación puede ser hasta cierto punto comprensible, ya que, incluso cuando se adopten medidas de restauración adecuadas, puede que no siempre logren el efecto deseado. Los ecosistemas pueden estar sometidos a presiones (de manera evidente el cambio climático) difíciles de reducir, limitar o incluso suprimir, aun cuando las medidas puedan parecer eficaces sobe el papel. Los conocimientos científicos y, por tanto, las medidas a adoptar a partir de ellos pueden ser limitados y carecer de la debida prognosis sobre los resultados que pueden alcanzarse en cada caso. Sin embargo, las medidas de restauración deben ser adecuadas. Por tanto, lo que indica el considerando (37) no puede servir de exención para incumplir esta obligación. En otras palabras, aunque las medidas adoptadas no alcancen los resultados esperados, deben ser adecuadas a efectos de la debida restauración, lo que, implica, además, que puedan ser objeto de control judicial respecto de su *adecuación* a las finalidades del NRL.[68]

---

[66] Comisión Europea, "Guidelines on Wilderness in Natura 2000. Management of terrestrial wilderness and wild areas within the Natura 2000 Network (2013)", traducción del autor.

[67] Cursiva añadida.

[68] Recuérdese que el art. 34.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que "[e]l contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y *adecuado* a los fines de aquéllos" (cursiva añadida).

5. OBJETIVOS DE RESTAURACIÓN EN EL CASO DE LAS ZONAS TERRESTRES, COSTERAS Y DE AGUA DULCE

El NRL es explícito a la hora de exigir determinados objetivos y menos específico en otros supuestos. Resulta más detallado en el caso de los ecosistemas terrestres, costeros, de agua dulce y marinos. Sin embargo, como ya se ha señalado, en el supuesto de otros ecosistemas, como los agrícolas, las medidas de restauración van más allá de las obligatorias. Esta es una diferencia con respecto a la DAS y DH, ya que estas carecen de plazos para alcanzar los objetivos fijados en ellas, salvo en el caso de la designación de ZEC.[69] El art. 4 NRL, que es objeto de examen a continuación es una norma muy compleja (diecisiete apartados), no solo por las distinciones que realiza, sino por las diferentes obligaciones que añade, junto con sus posibles excepciones.

5.1. Obligación de conocer

El NRL tiene implicaciones para los Estados miembros que van más allá de las propias medidas de restauración. En efecto, estas pueden fracasar si no se conoce suficientemente la realidad a la que se van a aplicar. El NRL es exigente en cuanto al conocimiento adecuado de las condiciones de los distintos hábitats. Así, en el caso de los ecosistemas terrestres, costeros o de agua dulce, los Estados miembros deben garantizar que, a más tardar en 2030, se conozca el estado de los tipos de hábitats en "al menos" el 90 % del área de distribución de *todos* los tipos de hábitats enumerados en el anexo I y que, de aquí a 2040, se conozca el estado de *todas las zonas* de tipos de hábitats enumerados en el mismo anexo I.[70]

A pesar de los diferentes porcentajes establecidos por el NRL, esta obligación es positiva y exigente, ya que pretende acabar con el desconocimiento científico sobre el estado de conservación de hábitats y especies, tal y como reflejan los informes de la Agencia Europea de Medio Ambiente o de la Comisión.[71] Lo

[69] En el caso de las ZEPA, la DAS no tiene plazos para su clasificación, pero lógicamente sí la obligación de su designación y protección. El Tribunal Supremo sostuvo erróneamente en su sentencia de 20 de mayo de 2008, ECLI:ES:TS:2008:2740, que la DAS no imponía simultáneamente la delimitación de los territorios ZEPA y el establecimiento de su correspondiente régimen de protección, aunque esto podía ser posible.

[70] Art. 4.9, cursiva añadida.

[71] Por ejemplo, en COM(2020)259 final, "Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina", se reconoce lo siguiente: "En general, las poblaciones de cetáceos o se desconocen o no están en buen estado. Apenas se hace un seguimiento de los cefalópodos y los reptiles (por

mismo puede decirse respecto de la determinación de las zonas más adecuadas para la restauración,[72] en la medida en que deben basarse en los mejores conocimientos de que se disponga y en los avances técnicos y científicos más recientes sobre el estado de los tipos de hábitats del Anexo I NRL, de acuerdo con sus estructura y funciones para su mantenimiento a largo plazo. Lo anterior incluye las especies típicas (esto es, asentadas en tales hábitats)[73] y la calidad y cantidad de hábitats de las especies de los anexos II, IV y V DH y de las aves silvestres.[74] Sin negar lo ambicioso de esta obligación, su incumplimiento no puede servir de excusa para contravenir la de restaurar. Es cierto que la restauración afecta, *entre otras cosas,* a hábitats que no se encuentren en buena condición, lo que apunta a un conocimiento previo (científico) de esta situación. Sin embargo, desde el punto de vista de las obligaciones impuestas por el NRL, la restauración no depende del cumplimiento previo del deber de conocer.

5.2. Objetivos de restauración

El NRL distingue tres supuestos para la adopción de medidas de restauración en relación con los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce:

Las zonas de hábitats de su anexo I que "*no se encuentren* en buena condición" [art. 4.1, letras a) y b)].

Aquellas en las que dichos hábitats "donde *no se den*" (art. 4, apartado 4); y

Los hábitats de las especies enumeradas en los anexos II, IV y V DH y de las aves silvestres (art. 4.7).

5.3. Zonas de hábitats del anexo I NRL que "no se encuentren en buena condición"

En el primer caso, el art. 4.1, letras a) y b), obliga a los Estados miembros a poner en marcha las medidas de restauración necesarias "para mejorar, hasta que se encuentren en buena condición" las zonas de los tipos de hábitats enumerados en el anexo I que no se encuentren en buena condición, con arreglo a los siguientes porcentajes:

---

ejemplo, el 33 % de los informes sobre tortugas marinas en el marco de la Directiva sobre hábitats se encontraban en un estado de conservación desfavorable y un 67 % en estado desconocido)".

[72] Véase el art. 14.2.

[73] Art. 1.6 DH, en relación con el art. 4.8 NRL.

[74] Art. 4.8.

De aquí a 2030, al menos el 30 % de la "*superficie total de todos* los tipos de hábitats" enumerados en el anexo I, cuantificada en el correspondiente plan nacional de restauración.

De aquí a 2040, al menos el 60 %, y de aquí a 2050, al menos el 90 %, "de *cada grupo* de tipos de hábitats" enumerados en el anexo I.[75] Hay que advertir que, a diferencia del primer caso (superficie total), en el segundo el NRL se refiere a *cada uno* de los seis grupos en que se divide el anexo I antes mencionados.

No obstante, el NRL permite ciertas excepciones a los objetivos de los años 2030, 2040 y 2050 en los Estados miembros en el supuesto de "tipos de hábitats *muy comunes y extendidos* que abarquen más del 3 % de su territorio europeo".[76] Estas locuciones se refieren a un tipo de hábitat que se da en varias regiones biogeográficas de la UE con un área de distribución superior a 10.000 km^2.[77] En este caso, el NRL especifica un conjunto diferente de objetivos,[78] pero la principal obligación de restauración antes señalada se aplica a todos los tipos de hábitats del Anexo I y zonas de los grupos de hábitats *restantes* que no se encuentren en buena condición.[79]

A efectos de los objetivos establecidos en las letras a) y b) del art. 4.1, letras a) y b), los Estados miembros deben, "según proceda", dar prioridad, hasta 2030, a las medidas de restauración en las zonas situadas en lugares Natura 2000,[80] referencia ausente en el caso de los ecosistemas marinos. "Según proceda" es una expresión que no concede a los Estados miembros un margen de apreciación, sino que, de hecho, les obliga a determinar qué zonas situadas en espacios Natura 2000 necesitan tales medidas para alcanzar una buena condición por no encontrarse en este estado.[81] A lo anterior hay que añadir que la DH exige, de manera independiente de lo dispuesto en el NRL, que los Estados miembros alcance un ECOFAV.[82] El hecho de que las medidas de restauración en virtud del NRL puedan contribuir a este objetivo no exime a los Estados miembros de lo dispuesto en la DH.

---

[75] Art. 4.1, letras a) y b).
[76] Art. 4.2.
[77] Art. 3.11
[78] Los objetivos son los siguientes (a) de aquí a 2050 en una superficie que represente al menos el 80 % de la superficie que no esté en buen estado para cada uno de esos tipos de hábitat; b) de aquí a 2030, en al menos un tercio del porcentaje mencionado en la letra a); y c de aquí a 2040, en al menos dos tercios del porcentaje mencionado en la letra a).
[79] Art. 4.3.
[80] Art. 4.1 (segundo párrafo).
[81] Véase el art. 4.4 DH.
[82] Art. 2.2 DH.

5.4. Zonas en las que "no se den" tipos de hábitats del anexo I

Aparte de la obligación principal establecida en el art. 4.1, letras a) y b) (*supra*), el NRL exige a los Estados miembros que adopten medidas de restauración en el caso de los hábitats del anexo I en zonas "en las que *no se den* esos tipos de hábitats".[83] El término "no se den"[84] (también empleado en el caso de los ecosistemas marinos)[85] carece de definición en el NRL o de criterios para su determinación. En principio, debe entenderse en un sentido común, es decir, ausencia de dichos hábitats, por el motivo que sea. Sin embargo, dado que el NRL se refiere al restablecimiento de estos hábitats ("medidas (…) necesarias para restablecer"),[86] debe entenderse que tales hábitats han existido en el pasado. Por tanto, la obligación de restauración es genuina, en el sentido de que deben recuperarse los hábitats que hayan desaparecido por completo. Sin embargo, el NRL no ofrece ningún criterio para especificar a qué situaciones pretéritas se está haciendo referencia (v.g., años o décadas).

Las medidas deben abarcar zonas que representen al menos el 30 % de la superficie "adicional" necesaria para alcanzar la "zona de referencia favorable" total para *cada grupo* de tipos de hábitats del anexo I para el año 2030, en zonas que representen al menos el 60 % de esa superficie en 2040 y en el 100 % de esa superficie en 2050. Por "área favorable de referencia",[87] el NRL entiende la superficie total de *un tipo de hábitat* en una determinada región biogeográfica o marina a nivel nacional que se considera la mínima necesaria para garantizar la viabilidad a largo plazo del tipo de hábitat y de sus especies típicas o de su composición de especies típica, así como todas las variaciones ecológicas significativas de ese tipo de hábitat en su área de distribución natural, y que está compuesta por la superficie actual del tipo de hábitat. Si dicha superficie no es suficiente para la viabilidad a largo plazo del tipo de hábitat y sus especies típicas o su composición de especies típica, se tratará de la superficie adicional necesaria para el restablecimiento del tipo de hábitat. Cuando el tipo de hábitat en cuestión es del anexo I DH, dicho restablecimiento debe contribuir (lógicamente porque lo exige esta directiva) a alcanzar un ECOFAV.

Lo anterior cuenta con alguna excepción.[88] Si un Estado miembro considera que no es posible establecer medidas de restauración para el año 2050 que sean necesarias para alcanzar la zona de referencia favorable para *un tipo específico de*

[83] Art. 4.4, cursiva añadida.
[84] La versión en inglés emplea la expresión "*do not occur*"; la francesa, "*ne sont pas présents*".
[85] Art. 5.2.
[86] Art. 4.4.
[87] Art. 3.8.
[88] Art. 4.5.

hábitat en el 100 % de la superficie, aquel puede fijar un porcentaje inferior a un nivel comprendido entre el 90 % y el 100 % en su plan nacional de restauración justificando tal decisión.[89] En tal caso, el Estado miembro deberá establecer "gradualmente" las medidas de restauración necesarias para alcanzar ese porcentaje inferior de aquí a 2050. El NRL no define qué es gradual. No obstante, señala que, para 2030, esas medidas de restauración deben cubrir, al menos, el 30 % de la superficie "adicional" necesaria para alcanzar ese porcentaje inferior para 2050, y para 2040 al menos el 60 % de la superficie adicional necesaria para alcanzar ese porcentaje inferior para 2050.[90]

5.5. Hábitats de los anexos II, IV y V DH y de las aves silvestres

El tercer grupo de restauración de ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce tiene que ver con aquellos de las especies enumeradas en los anexos II (*especies animales y vegetales de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de ZEC*), IV (*especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta*) y V (*especies animales y vegetales de interés comunitario cuya captura en la naturaleza y explotación pueden ser objeto de medidas de gestión*) de la DH, y de los correspondientes a las aves silvestres incluidas en el ámbito de aplicación de la DAS, esto es, todas las aves en estado silvestre en la UE.[91]

A diferencia del anterior supuesto, aquí no se establecen objetivos, sino que las medidas que deben adoptarse son "adicionales" ("además de") a las de las letras a) y b) del apartado 1 y art. 4.4 antes analizadas, y "necesarias" para mejorar la calidad y cantidad de esos hábitats, incluido su restablecimiento, y para mejorar la conectividad, hasta alcanzar una calidad y cantidad suficientes.[92] La necesidad no es un criterio que quede a la discrecionalidad de cada Estado miembro, ya que está vinculada con la consecución de los objetivos que marca la norma. A diferencia de la obligación relativa a las zonas en las que los tipos de hábitats del anexo I "no se encuentren en buen estado" y "no se den",[93] esta obligación no cuenta con posibles excepciones.

5.6. Zonas más adecuadas y conocimiento científico

El NRL indica que la determinación de las "zonas más adecuadas" para las medidas de restauración de los tres grupos antes contemplados debe fundamentarse en los mejores conocimientos disponibles y en la información

[89] Art. 4.5 (primera frase).
[90] Art. 4.5 (segunda frase).
[91] Art. 1 DAS.
[92] Art. 4.7.
[93] Art. 4, apartados 5 y 6.

científica "mejor y más reciente" sobre el estado de los tipos de hábitats enumerados en el anexo I, medido por la estructura y las funciones que son necesarias para su mantenimiento a largo plazo, incluidas sus especies típicas, y sobre la calidad y cantidad de los hábitats de las especies de los anexos II, IV y V DH y de las aves silvestres. A tal efecto, los Estados miembros deben utilizar la información de los informes que deben presentar a la Comisión.[94] En este punto, hay que indicar, por una parte, que la obligación de determinación de dichas zonas no implica que no deban respetarse los porcentajes establecidos para los distintos ecosistemas.

Por otra parte, la jurisprudencia del TJUE ya ofrece alguna referencia sobre lo que se puede entender por los mejores y más recientes conocimientos disponibles.[95] En un asunto relativo a la caza del bobo en Finlandia,[96] aquel indicó que no puede sostenerse que un Estado miembro disponga de los mejores conocimientos científicos cuando, en el momento en que la autoridad competente haya adoptado su decisión, esta haya tomado como referencia un estudio publicado "siete años" antes, con el resultado de que, salvo prueba en contrario, era lícito considerar que un estudio posterior, que analizaba datos de años más recientes, contenía datos más actualizados y, por lo tanto, era "significativamente más preciso y relevante".[97] La aplicación de esta jurisprudencia al NRL implica una necesaria actualización y, en otros supuestos, generación de conocimiento científico, lo que dista ser la realidad en los Estados miembros.

5.7. La obligación de lograr una "mejora continua" de las zonas sujetas a restauración

El art. 4.11 exige a los Estados miembros que establezcan medidas para garantizar que las zonas sujetas a medidas de restauración de los tres grupos antes examinados: 1) art. 4.1, letras a) y b) (tipos de hábitats del anexo I), 2) art. 4.4 (tipos de hábitats del anexo I en los que "no se den" esos tipos de hábitats) y 3) art. 4.7 (hábitats de las especies de los anexos II, IV y V DH, y de aves silvestres) muestren: a) una mejora continua del estado de los tipos de hábitats enumerados en el anexo I hasta alcanzar una buena condición, *así como* b) una

[94] Art. 4.8.
[95] Sobre el papel de los conocimientos científicos en la jurisprudencia del TJUE en relación con la DH puede verse GARCÍA URETA, A., "The European Court of Justice's Approach to Scientific and Factual Matters in the Habitats Directive - Between Uncertainty and Precaution", en ELIANTONIO, M., LEES. E., y PALONIITTY, T., *EU Environmental Principles and Scientific Uncertainty before National Courts: The Case of the Habitats Directive* (Hart Publishing, 2023), pp. 31-54.
[96] Asunto C-217/19, *Comisión v. Finlandia*, ECLI:EU:C:2020:291.
[97] Asunto C-217/19, *Comisión v. Finlandia*, para. 84.

mejora continua "de la calidad" de los hábitats de las especies a que se refiere el apartado 7, hasta alcanzar una calidad suficiente. En primer lugar, hay que destacar la concurrencia de la locución conjuntiva ("así como"). En segundo término, mientras que las expresiones "buena condición", y "calidad suficiente" están definidas, "mejora continua", que se menciona nueve veces (cinco en los considerandos y cuatro en el texto del NRL), no se describe en ninguna parte, ni aparece ninguna referencia temporal sobre cómo alcanzarla, salvo los objetivos mencionados en varias de sus disposiciones. Se puede argumentar que "continua" implica que se realice sin interrupción, pero ha de advertirse que esta obligación se encuentra vinculada con el logro de una buena condición y de calidad, por lo que tal continuidad debe contar con una determinación y traslación temporal para poder verificar que es real y no meramente formal.

Como se ha indicado anteriormente, el NRL exige un esfuerzo importante a la hora de interpretar sus normas, en la medida en que contienen referencias a diversos conceptos, algunos definidos y otros carentes de mayores concreciones. En el caso de esta obligación hay que tener en cuenta, en primer término, la locución "buena condición" de la zona de un hábitat que ya se ha considerado más arriba. Calidad y cantidad "suficientes" comparten un mismo patrón en el NRL, al definirse en función del cumplimiento de los requisitos ecológicos de una especie en cualquier fase de su ciclo biológico, de modo que se mantenga "a largo plazo" como un componente viable de su hábitat en su área de distribución natural, contribuyendo a alcanzar o a mantener el ECOFAV de una especie para las enumeradas en los anexos II, IV o V DH y garantizando las poblaciones de especies de aves silvestres de la DAS y, además, en los ecosistemas marinos, contribuyendo a alcanzar o a mantener un buen estado medioambiental.[98] Como se puede apreciar, la definición tiene como

[98] Art. 3.9) y 10). Esta noción se define en el art. 3.5, de la Directiva 2008/56, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, como: "el estado medioambiental de las aguas marinas en el que estas dan lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, y en el que la utilización del medio marino se encuentra en un nivel sostenible, quedando así protegido su potencial de usos y actividades por parte de las generaciones actuales y futuras, es decir: a) que la estructura, las funciones y los procesos de los ecosistemas que componen el medio marino, junto con los factores fisiográficos, geográficos, geológicos y climáticos, permiten el pleno funcionamiento de esos ecosistemas y mantienen su capacidad de recuperación frente a los cambios medioambientales inducidos por el hombre. Las especies y los hábitats marinos están protegidos, se previene la pérdida de la biodiversidad inducida por el hombre y los diversos componentes biológicos funcionan de manera equilibrada; b) que las propiedades hidromorfológicas, físicas y químicas de los ecosistemas, incluidas las que resultan de la actividad humana en la zona de que se trate, mantienen los ecosistemas conforme a lo indicado anteriormente. Los vertidos antropogénicos de sustancias y de energía, incluidos los ruidos, en el medio marino no generan efectos de contaminación. El buen estado medioambiental se determinará a escala

referencia la de ECOFAV recogida en la DH, tanto en lo relativo a los hábitats como las especies, que también emplea como criterio el largo plazo.[99]

Ahora bien, es preciso recordar que la DAS carece de un listado de hábitats de las aves silvestres. Por lo tanto, todos aquellos que puedan albergar regularmente aves silvestres (migratorias o no) o las que las hayan albergado en el pasado deben protegerse en virtud de esta directiva. En efecto, la propia DAS obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficientes de hábitats para todas las especies de aves silvestres en el territorio de la UE. En segundo lugar, la obligación de proteger los hábitats de las aves silvestres no depende de la designación previa de ZEPA o de que se haya comprobado una disminución del número de aves o de que se haya concretado un riesgo de extinción de una especie protegida.[100]

5.8. La obligación de evitar un "deterioro significativo"

El NRL contiene dos menciones a la obligación de evitar un "deterioro significativo" en el caso de los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce.

a) La primera se refiere a las zonas sujetas a medidas restauración de acuerdo con los tres grupos antes examinados (art. 4, apartados 1, 4 y 7). En este caso, el art. 4.11 (segundo párrafo) señala que la obligación es que tales zonas no se deterioren significativamente en el caso de las que estén en buena condición ni en las que se haya alcanzado la calidad suficiente de los hábitats de las especies. Esta obligación es lógica, ya que no sólo se trata de alcanzar un determinado nivel mediante medidas de restauración, sino también de mantenerlo a lo largo del tiempo, como ocurre con el ECOFAV en virtud de la DH y con aquellas zonas que cuenten, a la entrada en vigor del NRL, con una buena condición. Como ha afirmado el TJUE en relación con las especies del Anexo IV DH, pero de aplicación *mutatis mutandis* a los hábitats, de los objetivos de la DH se desprende que, en la medida en que se pretende "mantener" un ECOFAV, las especies que han alcanzado tal estado deben protegerse contra cualquier deterioro de ese estado. En consecuencia, la protección no deja de aplicarse a las

---

de la región o subregión marina a las que se refiere el artículo 4, tomando como base los descriptores cualitativos indicados en el anexo I. Se aplicará una gestión adaptativa, con arreglo al enfoque ecosistémico, con el objetivo de lograr un buen estado medioambiental".

[99] Art. 1.e) y art. 1.i), respectivamente, DH.

[100] Asunto C-355/90, *Comisión v. España*, ECLI:EU:C:1993:331, apt. 15.

especies que hayan alcanzado un ECOFAV.[101] La noción de "deterioro" no se define en el NRL, aunque se llegue a mencionar en 23 ocasiones (una en los considerandos y 22 en el texto). En principio, hay que acudir a la jurisprudencia del TJUE sobre el art. 6.2 DH para calibrar el alcance de tal obligación.[102] Ahora bien, a diferencia de esta norma, el NRL eleva el umbral del deterioro, ya que añade el adjetivo "significativo", ausente en el art. 6.2 DH (de ahí que se indique en el art. 4.11 (segundo párrafo) "[s]in perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 92/43"). Por tanto, el NRL no está pensando en cualquier tipo de deterioro. Este incluiría factores negativos o perjudiciales que, aunque no pongan en peligro la supervivencia y reproducción de los hábitats y especies naturales, socavarían significativamente su reproducción y supervivencia en las condiciones más apropiadas.[103]

La segunda mención (art. 4.12) sobre la prevención de un deterioro significativo se refiere a las zonas en las que "se den" los tipos de hábitats enumerados en el anexo I y que (ya) se encuentran en buena condición o que sean necesarias para alcanzar determinados objetivos de restauración que se mencionan más adelante.[104]

La redacción de las anteriores dos referencias en el art. 4.11 (segundo párrafo) y art. 4.12 difiere en cuanto a su objeto y al tipo de obligación exigida.

a) El art. 4.12 es de aplicación, en principio, en zonas en las que no es necesario adoptar medidas de restauración. Esto difiere de la redacción del art. 4.11 (segundo párrafo), ya que este se refiere a zonas en las que "se haya alcanzado", la calidad suficiente de hábitats y especies, aparte de que estén en "buena condición".

A la vista del art. 4.12, el NRL no vendría a exigir que se logre un determinado resultado, es decir, impedir un "deterioro significativo", sino algo previo a ello, es decir, adoptar medidas que persigan dicho resultado. En efecto, hay una diferencia en el lenguaje utilizado por el NRL en comparación con el art. 4.11(segundo párrafo), ya que el art. 4.12 emplea la expresión "*procurarán establecer* las medidas necesarias

[101] Asunto C-601/22, *Umweltverband WWF Österreich v. Tiroler Landesregierung*, ECLI:EU:C:2024:595, para. 44.
[102] El TJUE se ha referido a ella como una norma de protección general. Asunto C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee y Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2004:482, para. 35.
[103] Asunto C-57/89, *Comisión v. Alemania*, ECLI:EU:C:1991:89. Abogado general, apts. 33 and 34.
[104] Los objetivos se establecen en el apartado 17 del art. 4.

para prevenir",[105] mientras que el primero utiliza una locución más categórica ("*establecerán* medidas que tendrán por objeto garantizar").[106] A pesar de las posibles aproximaciones entre ambas locuciones, puede entenderse que los redactores del NRL han utilizado conscientemente un lenguaje diferente, aunque en ambos casos la obligación se refiere a un deterioro significativo.

No obstante, como se ha señalado anteriormente, la obligación de garantizar que no haya deterioro está consagrada en la DH cuando establece que los Estados miembros deben evitar, en las ZEC (pero también en las ZEPA),[107] el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como la perturbación de las especies para las que se han designado las zonas, en la medida en que dicha perturbación pueda ser significativa en relación con los objetivos del DH.[108]

El NRL incluye una disposición particular relativa a la obligación de no deterioro, pero sólo *fuera de* los espacios Natura 2000, en virtud de la cual los Estados miembros podrán, "cuando no existan alternativas", aplicar dicha obligación a cada región biogeográfica de su territorio para cada tipo de hábitat y cada hábitat de especies, siempre que el Estado miembro de que se trate notifique a la Comisión su intención de aplicar este apartado antes de febrero de 2025 y cumpla una serie de obligaciones.[109] En los espacios Natura 2000 sigue, por tanto, rigiendo lo dispuesto en el art. 6.2 DH y, para el caso de las aves silvestres, adicionalmente lo indicado en el art. 4.4 (segunda frase), por el que, fuera de las ZEPA, los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats, ya que esta obligación no ha sido modificada por el art. 7 DH.[110]

---

[105] Cursiva añadida.
[106] Art. 4.11, cursiva añadida.
[107] Art. 7 DH.
[108] Art. 6.2 HD.
[109] Art. 15.3, letra g), art. 20.1, letra j), art. 21.1, y art. 21.2, letra b).
[110] El art. 7 DH señala (cursiva añadida): "Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del art. 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones *derivadas de la primera frase del apartado 4 del art. 4 de la Directiva 79/409/CEE* en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del art. 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior."

5.9. Excepciones a las obligaciones de "mejora continua" y "deterioro significativo" *en* los espacios Natura 2000

El NRL establece ciertas excepciones a las obligaciones de "mejora continua" y "deterioro significativo", distinguiendo "en" los espacios Natura 2000 y "fuera" de ellos.

El incumplimiento de ambas obligaciones "en" los espacios Natura 2000 "estará justificado" en los casos de: (a) *fuerza mayor*, incluidas las catástrofes naturales; (b) transformaciones inevitables del hábitat causadas directamente por el cambio climático; o (c) un plan o proyecto autorizado de conformidad con el art. 6.4 DH.[111]

La excepción prevista en el NRL requiere de algún comentario, ya que las referencias a "sin perjuicio de [la DH]" al exigir que no se deterioren significativamente las zonas en las que se ha alcanzado el buen estado,[112] y la posibilidad de no cumplir dicha obligación en determinados casos pueden ser contradictorias. En efecto, el DH exige la consecución de un ECOFAV, y este no depende de las medidas de restauración adoptadas en el marco del NRL. Lógicamente, estas medidas pueden contribuir a este objetivo, pero no es posible incumplir la DH a través de las medidas de restauración exigidas en virtud del NRL. No hay nada en el NRL de lo que pueda deducirse que el legislador de la UE haya modificado o incluso derogado alguna de las disposiciones de la DAS o DH. Una norma elemental de Derecho exige que tales modificaciones o derogaciones sean expresas o, al menos, se deduzcan claramente si están implícitas. De hecho, ninguna de las tres derogaciones constituye una excepción a la obligación de alcanzar un ECOFAV, ya que el DH no prevé tal caso. Lo anterior incluye a los planes o proyectos autorizados en virtud del art. 6.4 HD.

5.10. Excepciones a las obligaciones de "mejora continua" y "deterioro significativo" *fuera de* los espacios Natura 2000

Fuera de los espacios Natura 2000, la obligación de *mejora continua* (art. 4.11) "no se aplicará" si el deterioro está causado por: (a) fuerza mayor, incluidas las catástrofes naturales; (b) transformaciones inevitables del hábitat causadas directamente por el cambio climático; (c) un plan o proyecto de interés público superior para el que no se disponga de soluciones alternativas menos perjudiciales, a determinar caso por caso; o (d) una acción u omisión de terceros países de la que no sea responsable el Estado miembro en cuestión.

[111] Art. 4.16.
[112] Art. 4.11 (segundo párrafo).

Por otra parte, la obligación de no *deterioro significativo* (art. 4.12) no resulta tampoco de aplicación en casos paralelos, con la única diferencia de la cláusula "que se determinará caso por caso", que no se exige en el supuesto de un plan o proyecto de interés público superior.[113] La locución "interés público superior" resulta muy amplia en su formulación, ya que no se vincula con ninguno en concreto (v.g., la salud pública) ni siquiera se cita la expresión de "primer orden" que sí aparece en el art. 6.4 DH, relativo a las excepciones aplicables a planes y proyectos que, con efectos en espacios de Natura 2000, cuenten con una evaluación negativa.[114] En este punto hay que advertir que las versiones en español, francés e italiano (interés público superior; *projet d'intérêt public majeur*, *interesse publicco prevalente*) resultarían menos exigentes que la empleada en inglés ("*overriding public interest*", tomada del art. 6.4 DH, "razón imperiosa de interés público de primer orden").

La excepción a la obligación de lograr una "mejora continua" y el no deterioro significativo fuera de los espacios Natura 2000 puede entrar en conflicto con el principio de regresión de la DAS.[115] Es cierto que esta directiva indica que la aplicación de las medidas "*adoptadas en virtud de la presente Directiva*" no puede conducir a un deterioro de la situación actual en lo que respecta a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en la UE.[116] Sin embargo, el principio de regresión también implica que las medidas adoptadas en virtud de otras normas no pueden dar lugar a lo que la DAS pretende evitar. Trasladando esto al NRL, puede concluirse que las posibles exenciones de sus obligaciones no pueden implicar una regresión de los hábitats de aves silvestres que, como ya se ha mencionado, no se especifican en la DAS.

Un aspecto relativo a las excepciones a las obligaciones de mejora continua y de no deterioro, tanto dentro como fuera de los espacios Natura 2000, en el que

[113] Art. 4.15.c); compárese con el art. 4.14.c).

[114] "4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.
En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden."

[115] Art. 13.

[116] Art. 13 DAS, cursiva añadida.

hay reparar tiene que ver con el diferente lenguaje utilizado en el primer caso ("estará justificado")[117] frente al segundo ("no se aplicará"),[118] ya que la locución "no se aplicará" implica un mayor grado de exención que con respecto a los supuestos aplicables "en" los lugares Natura 2000.

Por último, el NRL no prevé ningún procedimiento comunitario para revisar el uso de las excepciones. Se trata de un asunto que compete, en principio, a los Estados miembros, incluida la cuestión de la inexistencia de alternativas menos perjudiciales.[119] La única excepción que puede ser objeto de revisión por parte de la UE, es el caso de los planes y proyectos autorizados "de conformidad con" el art. 6.4 DH, ya que la Comisión interviene si se produce una evaluación negativa y se exigen determinadas medidas compensatorias sobre la base de los motivos expuestos en el párrafo segundo de dicha disposición si se ven involucrados hábitats o especies prioritarios así señados en la DH.

5.11. Objetivos sin referencia temporal expresa

El art. 4 (apartado 17) finaliza con una referencia al logro de determinados objetivos, de la siguiente manera:

> *"Los Estados miembros garantizarán que:*
> *"a) en el caso de los tipos de hábitats enumerados en el anexo I, la superficie que se encuentra en buena condición aumente hasta al menos el 90 % y hasta que cada tipo de hábitat en cada región biogeográfica del Estado miembro de que se trate alcance el área favorable de referencia;*
> *b) se produzca una tendencia creciente hacia una calidad y cantidad suficientes de hábitats terrestres, costeros y de agua dulce de las especies enumeradas en los anexos II, IV y V de la Directiva 92/43/CEE y de las especies que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/147/CE."*

Esta disposición está relacionada con la obligación de prevenir el deterioro significativo en las zonas en las que "se den" los tipos de hábitats del anexo I en buena condición o de aquellas que sirvan para el logro de los objetivos de esta norma. El art. 4.17 abarca, por un lado, los que se encuentren "en buena condición" (se supone que en el momento de la entrada en vigor del NRL) y, por otro, los hábitats de las especies de los anexos II, IV y V HD y los de la DAS. En este último caso, sin embargo, la NRL no utiliza el término "en buena condición". La norma omite establecer un plazo para alcanzar el objetivo del 90 %. Sin embargo, como el NRL utiliza los términos "aumente", "hasta que" y "se alcance", debe suponerse que se necesita una referencia temporal. En

[117] Art. 4.16.
[118] Art. 4.14 y 15.
[119] Art. 4.14.c) y art. 4.15.c).

cambio, la letra b) no utiliza el término "en buen estado" ni se refiere a un porcentaje. En su lugar, la obligación se refiere al término "tendencia creciente", que como otros no se define en el NRL, por lo que habrá que considerar su significado ordinario.

6. OBJETIVOS DE RESTAURACIÓN EN EL CASO DE LOS ECOSISTEMAS MARINOS

El enfoque del NRL con respecto a los ecosistemas marinos es, con algunas diferencias, paralelo al de los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce. Esto se refleja también en la obligación de conocer el estado de distintas zonas,[120] la obligación de lograr una "mejora continua",[121] y de evitar un "deterioro significativo".[122] En este caso deben establecerse medidas de restauración en relación con los tipos de hábitats del anexo II, "que *no se encuentren* en buena condición", cuantificadas en el plan nacional de restauración, de la siguiente manera: (a) para 2030, en al menos el 30 % de la *superficie total* de los grupos 1 a 6 de los tipos de hábitats, cuantificada en el plan nacional de restauración; (b) para 2040, en al menos el 60 % y, de aquí para 2050, en al menos el 90 % de la superficie "de *cada uno*" de los grupos 1 a 6; (c) para 2040, en al menos dos tercios del porcentaje identificado en el plan nacional de restauración de la superficie del grupo 7; y (d) para 2050, en un porcentaje, cuantificado en el plan nacional de restauración,[123] de la superficie del grupo 7 de los hábitats del Anexo II.[124]

También deben adoptarse otras medidas de restauración en relación con los tipos de hábitats 1 a 6 del anexo II NRL en zonas en las que esos hábitats "*no se den*", del siguiente modo: al menos el 30 % de la superficie adicional necesaria para alcanzar la zona de referencia favorable para cada grupo de tipos de hábitats, cuantificada en el plan nacional de restauración, para 2030, al menos el 60 % de esa superficie para 2040, y sobre el 100 % para 2050. Esta obligación para las zonas en las que no se den tales hábitats puede no aplicarse si un Estado miembro considera que no es posible establecer, para 2050, las medidas de restauración necesarias para alcanzar la zona de referencia favorable para un *tipo específico de hábitat* en el 100 % de la superficie.

[120] Art. 5.7.
[121] Art. 5.9.
[122] Art. 5.10.
[123] Art. 14.3.
[124] Este último porcentaje no puede impedir el logro o mantenimiento de un buen estado medioambiental de acuerdo con la Directiva 2008/56; art. 5.1 (segundo párrafo) NRL.

Paralelamente a los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce, el Estado miembro en cuestión puede fijar un porcentaje inferior a un nivel comprendido entre el 90 % y el 100 % en su plan nacional de restauración y justificarlo adecuadamente. En este caso deberá establecer gradualmente las medidas de restauración necesarias para alcanzar ese porcentaje inferior de aquí a 2050. No obstante, para 2030, las medidas de restauración deben cubrir al menos el 30 % de la superficie "adicional" necesaria para alcanzar ese porcentaje inferior para 2050 y, para 2040, deberán cubrir al menos el 60 % de la superficie adicional necesaria para alcanzar ese porcentaje inferior para 2050.[125] Como en el caso de los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce, el carácter limitado de la excepción ("tipo de hábitat *específico*"[126]) hace que no pueda aplicarse de forma generalizada. De hecho, y paralelamente a esos ecosistemas, el NRL exige que la obligación principal de restauración se aplique a la superficie adicional "restante" necesaria para alcanzar la zona de referencia favorable de cada grupo de tipos de hábitats enumerados en el anexo II al que pertenezcan esos tipos específicos de hábitats.[127]

También deben adoptarse medidas adicionales de restauración de los hábitats marinos de las especies enumeradas en el anexo III NRL y en los anexos II, IV y V HD, así como de los hábitats marinos de las aves silvestres incluidas en la DAS. Dichas medidas se consideran necesarias para mejorar la calidad y la cantidad de esos hábitats, "incluido su restablecimiento", y para mejorar la conectividad, hasta que se alcance una calidad y cantidad suficientes de dichos hábitats.[128]

Un aspecto a destacar en el contexto marino radica en la obligación de conocimiento del estado de distintas zonas, que el NRL divide de la siguiente manera: a) de aquí a 2030, de al menos el 50 % de la superficie distribuida entre todos los tipos de hábitats en los grupos 1 a 6 enumerados en el anexo II; b) de aquí a 2040, de todas las zonas de los tipos de hábitats en los grupos 1 a 6 enumerados en el anexo II; c) de aquí a 2040, de al menos el 50 % de la superficie distribuida entre todos los tipos de hábitats en el grupo 7 enumerados en el anexo II; d) de aquí a 2050, de todas las zonas de los tipos de hábitats en el grupo 7 enumerados en el anexo II. Se trata de una obligación ciertamente gravosa ("garantizarán") para los Estados miembros que se enfrentan a un generalizado desconocimiento del medio ambiente marino.[129]

---

[125] Art. 5.3.
[126] Art. 5.3, cursiva añadida.
[127] Art. 5.4.
[128] Art. 5.5.
[129] Como ha indicado el Parlamento Europeo, "más del 80 % del fondo marino sigue sin explorar, (…) es necesaria investigación oceanográfica adicional, en especial sobre los efectos de la contaminación y el cambio climático en los ecosistemas". Resolución del Parlamento

Como en el caso de los ecosistemas terrestres, el NRL reproduce las mismas obligaciones de mejora continua, deterioro significativo, así como de exención de estas, "en" y "fuera" de los espacios Natura 2000. Estas previsiones tienen su interés, ya que el despliegue de Natura 2000 en el espacio marino es el que se enfrenta a los mayores retrasos, pero como antes se ha indicado, las obligaciones del NRL son paralelas a las de la DAS y DH en lo que respecta a la designación de zonas de protección en dicho espacio. También de manera paralela a los ecosistemas antes analizados, el art. 5.14 finaliza con una norma que carece de referencia temporal expresa y que está vinculada con la obligación de evitar el deterioro significativo de las zonas del anexo II en buena condición o que sean necesarias para los siguientes objetivos:

> *"a) en el caso de los tipos de hábitats de los grupos 1 a 6 de tipos de hábitats enumerados en el anexo II, la superficie que se encuentra en buena condición aumente hasta al menos el 90 % y hasta que cada tipo de hábitat en cada región biogeográfica del Estado miembro de que se trate alcance el área favorable de referencia;*
> *b) en el caso de los tipos de hábitats del grupo 7 de tipos de hábitats enumerados en el anexo II, la superficie que se encuentra en buena condición aumente hasta al menos el porcentaje a que se refiere el apartado 1, párrafo primero, letra d), y hasta que cada tipo de hábitat en cada región biogeográfica del Estado miembro de que se trate alcance el área favorable de referencia;*
> *c) se produzca una tendencia creciente hacia una calidad y cantidad suficientes de los hábitats marinos de las especies enumeradas en el anexo III del presente Reglamento y en los anexos II, IV y V de la Directiva 92/43/CEE y de las especies que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/147/CE."*

7. ECOSISTEMAS AGRÍCOLAS Y FORESTALES

De interés en el caso de la DAS y la DH son las medidas relacionadas con la restauración de los ecosistemas agrícolas y forestales. La agricultura es uno de los factores evidentes de afección sobre la biodiversidad. La Agencia Europea de Medio Ambiente ha puesto de manifiesto que los hábitats que se encuentran sujetos a la actividad agraria (170.000 km^2) presentan un estado de conservación peor que aquellos que lo están de manera parcial (212.300 km^2) (67 % frente a un 37 %).[130] Por lo que respecta a los bosques a UE cuenta con unos 180 millones de hectáreas (45% de su superficie total y 5% de los bosques

Europeo, de 8 de julio de 2021, sobre el establecimiento de zonas marinas protegidas en la Antártida y la preservación de la biodiversidad en el océano Antártico, para. 8.

[130] Agencia Europea de Medio Ambiente, State of nature in the EU, p. 129. Véase ONIDA, M., "The New EU Forest Strategy for 2030", en GARCÍA URETA, A., (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M. (coord.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 44-65.

mundiales),[131] la mitad de la red Natura 2000 está compuesta por zonas forestales (37.5 millones de hectáreas),[132] y solo el 49 % de los hábitats forestales se encuentra en buen estado.[133]

Como ya se ha indicado, el NRL se refiere en ambos casos (ecosistemas agrícolas y forestales) a la mejora de la biodiversidad. Sus requisitos son adicionales a los que los Estados miembros deben adoptar de forma obligatoria.[134] La restauración requiere la adopción de medidas que deben tener como objetivo lograr una tendencia creciente "a nivel nacional" de "al menos" de dos de los tres indicadores siguientes para los ecosistemas agrícolas (desde agosto de 2024 hasta finales de diciembre de 2030, y cada seis años a partir de entonces), hasta que se alcancen los niveles satisfactorios: (a) índice de mariposas de pastizales; (b) reservas de carbono orgánico en los suelos minerales de las tierras de cultivo; y (c) proporción de superficie agraria con elementos paisajísticos de gran diversidad. Como ya se ha señalado, la locución "tendencia creciente" no se define en ninguna parte del NRL a pesar de que se menciona nueve veces en su texto. La ausencia de una definición apunta a un significado común, es decir, un aumento de la cantidad de los distintos indicadores mencionados en el anexo IV. Sin embargo, puede plantearse la cuestión de si la "tendencia *creciente*" puede estar sujeta a posibles fluctuaciones a la baja, incluso si la constante es incremental.

El NRL también contempla el caso de las aves comunes ligadas a medios agrarios a nivel nacional, mencionadas en su anexo V, imponiendo una serie de niveles que deberán alcanzarse en los años 2030, 2040 y 2050, respectivamente.[135] Esta medida responde a los preocupantes datos facilitados por la Agencia Europea de Medio Ambiente, según los cuales las tendencias a largo plazo (más de 25 años) de los sistemas de seguimiento de las aves comunes (en particular, las ligadas a medios agrarios) muestran descensos significativos y ningún signo de recuperación.[136] Un planteamiento similar se adopta en el caso de las aves forestales.[137] El anexo V incluye dos listas de Estados miembros. La primera se refiere a los Estados miembros "con poblaciones históricamente

[131] Tribunal de Cuentas, Informe Especial n. 21/2021, "Financiación de la UE en materia de biodiversidad y cambio climático en los bosques de la UE: resultados positivos, pero limitados", p. 6.
[132] Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de octubre de 2020, sobre la estrategia forestal europea: el camino a seguir.
[133] COM(2021) 572 final, "Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030", p. 1, nota a pie 4.
[134] Art. 11 en relación con el art. 4, apartados 1, 4 y 7.
[135] Art. 11.3.
[136] *El Medio Ambiente Europeo – Estado y Perspectivas 2020*, en. 83.
[137] Art. 12.2, y anexo VI.

más mermadas de aves agrarias". Se trata de aquellos en los que la mitad o más de las especies que contribuyen al índice nacional común de aves ligadas a medios agrarios presentan una tendencia poblacional negativa a largo plazo (Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos y Finlandia). Por el contrario, "Estados miembros con poblaciones de aves agrarias históricamente menos mermadas" se refiere a aquellos en los que menos de la mitad de las especies que contribuyen al índice nacional de tales aves presenta una tendencia poblacional negativa a largo plazo (Bélgica, Bulgaria, Irlanda, Grecia, Croacia, Chipre, Letonia, Lituania, Malta, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Suecia).

Además, los Estados miembros deben lograr una "tendencia creciente" en el ámbito nacional de al menos seis de los siete indicadores de los ecosistemas forestales (anexo VI), elegidos en función de su capacidad para demostrar la mejora de la biodiversidad de los ecosistemas forestales dentro del Estado miembro en cuestión. El anexo VI menciona los siguientes indicadores (a) madera muerta en pie; (b) madera muerta caída; (c) proporción de bosques disponibles para el suministro de madera no coetáneos frente a los coetáneos; (d) conectividad forestal; (e) índice de aves forestales comunes (f) reservas de carbono orgánico; (g) proporción de bosques dominados por especies arbóreas autóctonas; (h) diversidad de especies arbóreas. El incumplimiento de estas obligaciones está justificado si está causado por: (a) *fuerza mayor* "a gran escala", incluidas las catástrofes naturales, en particular los incendios forestales imprevistos e incontrolados; o b) transformaciones inevitables del hábitat directamente provocadas por el cambio climático. Podría decirse que "fuerza mayor *a gran escala*", único supuesto en el NRL en el que se emplea esta expresión, admite casos en los que las catástrofes naturales (por ejemplo, incendios forestales) sean de gran envergadura, pero también repetidas en el tiempo, un escenario que el cambio climático está haciendo cada vez más visible. Como ya se ha indicado, estas excepciones se refieren a la adopción de las correspondientes medidas exigidas por el NRL. Sin embargo, son independientes de las establecidas en la DAS y el DH, ya que ninguna de estas dos directivas prevé tales excepciones a sus obligaciones, a salvo de la posible desclasificación de las zonas protegidas.

Vinculado con lo forestal se encuentra el objetivo de que cuando apliquen las correspondientes medidas de restauración, los Estados miembros tendrán por objeto contribuir al compromiso de plantar "al menos" 3.000 millones de árboles adicionales en la Unión de aquí a 2030. Aquellos han de dar prioridad a las especies arbóreas autóctonas, salvo, en casos y condiciones "muy específicos", cuando se trate de especies no autóctonas adaptadas al suelo, el

contexto climático y ecológico y las condiciones de los hábitats locales y que contribuyen a fomentar una mayor resiliencia al cambio climático.[138]

8. RESTAURACIÓN DE LOS POLINIZADORES

La importancia de los polinizadores no se discute,[139] a pesar de su pequeño tamaño.[140] La mayoría de los cultivos europeos (alrededor del 84%) se beneficia, al menos en parte, de la polinización por insectos.[141] Según la Comisión, alrededor de 3.700 millones de euros de la producción agrícola anual de la UE dependen directamente de los insectos.[142] Sin embargo, el fenómeno de la polinización se da en gran medida por sentado en el imaginario de la sociedad. En la UE hay unas 1.900 especies de abejas y 421 de mariposas, pero falta información sobre el estado de conservación de 1.048 especies de abejas. La HD enumera 56 especies de insectos polinizadores silvestres,[143] pero ninguna de las 52 especies de abejas amenazadas y en peligro crítico aparece en la lista.[144] En 2018, la Comisión presentó una estrategia que contenía una serie de medidas sobre la mejora del conocimiento de los polinizadores y su declive, los motores del declive y sobre la sensibilización.[145] Los resultados de la estrategia han sido criticados por el Tribunal de Cuentas por una serie de motivos que ponen de manifiesto las limitaciones de las estrategias,[146] pero también la oposición de los Estados miembros a adoptar medidas más estrictas en este ámbito. Como ha indicado el Tribunal de Cuentas, muchas de las medidas propuestas por la Comisión se han centrado en las políticas y medidas existentes, sin introducir cambios en ellas. En segundo lugar, la propia Política Agrícola Común ha carecido de disposiciones específicas sobre los polinizadores. Varios Estados miembros siguen rechazando las directrices de la Autoridad Europea de

---

[138] Art. 13.

[139] Véase, en particular, MILMAN, O., *The Insect Crisis: The Fall of the Tiny Empires That Run the World* (Atlantic Books, 2022). PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., "Restauración de las poblaciones de polinizadores", en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 269-294.

[140] La abeja melífera (*Apis mellifera*) mide aproximadamente 1,5 centímetros.

[141] POTTS S., et al., *Situación y tendencias de los polinizadores europeos. Key findings of the STEP* project (Pensoft Publishers, 2015), p. 8.

[142] COM(2021) 261 final, "Progresos realizados en la aplicación de la iniciativa de la UE sobre polinizadores", p. 1.

[143] 42 mariposas y 14 polillas y escarabajos.

[144] Tribunal de Cuentas, Informe Especial 15/2020, "Protección de los polinizadores silvestres en la UE - Las iniciativas de la Comisión no han dado fruto", apt. 25.

[145] COM(2021) 261 final.

[146] Véase a este respecto la Introducción al libro *Comentario Sistemático a la Ley 42/2007, De 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, GARCÍA URETA, A., SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S., y JORDANO FRAGA, J., (dirs) (Marcial Pons, 2024), p. 14.

Seguridad Alimentaria (EFSA) sobre la evaluación del riesgo de los productos fitosanitarios en las abejas (de 2013), además de las autorizaciones "de emergencia" concedidas por algunos de ellos para los neonicotinoides,[147] con los efectos de estos plaguicidas en el sistema nervioso de los insectos, a pesar de que la Comisión ha prohibido el uso de varias sustancias. Sin embargo, las autorizaciones de emergencia, adoptadas en virtud del Reglamento 1107/2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, pueden adoptarse debido a un peligro "que no pueda controlarse por otros medios razonables".[148] En la evaluación de este Reglamento, la Comisión ha reconocido que (a) las autorizaciones de emergencia han aumentado un 300% desde 2011, (b) faltan datos sobre las zonas a las que se aplican estas autorizaciones, (c) los Estados miembros "parecen utilizar" las autorizaciones de emergencia para superar los retrasos de procedimiento en la autorización de productos fitosanitarios y (d) estas autorizaciones se conceden repetidamente, año tras año, lo que cuestiona el carácter de emergencia de las situaciones.[149] Por su parte, la EFSA ha demostrado en algunos casos que los Estados miembros afectados podrían haber utilizado alternativas químicas o no químicas adecuadas o que simplemente no habían sido capaces de justificar científicamente el peligro. [150]

El NRL dedica el art. 10 a la restauración de los polinizadores. La primera impresión es la de la deficiente técnica legislativa empleada. Para calibrar el significado de lo que se exige, es necesario considerar otras cuatro normas más un anexo. Además, el art. 10 incluye un lenguaje indeterminado con expresiones como "de manera oportuna" "medidas adecuadas y eficaces" o, "niveles satisfactorios" faltas de mayor concreción. La norma distingue dos etapas. Por un lado, los Estados miembros deberán, mediante la aplicación "de manera oportuna" de medidas adecuadas y eficaces, mejorar la diversidad de los polinizadores e invertir el declive de sus poblaciones a más tardar en 2030. Sin embargo, el NRL carece de precisión sobre lo que significa en la práctica mejorar e invertir.

Por otra parte, después de 2030, los Estados miembros deberán lograr una tendencia creciente de las poblaciones de polinizadores, medida al menos cada

[147] Se trata de insecticidas neuroactivos químicamente similares a la nicotina. Véase el Reglamento de Ejecución 485/2013 de la Comisión, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución 540/2011 en lo relativo a las condiciones de aprobación de las sustancias activas clotianidina, tiametoxam e imidacloprid, y se prohíbe el uso y la venta de semillas tratadas con productos fitosanitarios que las contengan.
[148] Reglamento 1107/2009, artículo 53.1.
[149] COM(2020)208 final, "Evaluación del Reglamento 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y del Reglamento 396/2005 relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas".
[150] Tribunal de Cuentas, Informe Especial 15/2020, pp. 38-39.

seis años a partir de 2030, hasta alcanzar niveles satisfactorios. Esta segunda etapa depende del entrelazamiento de varios aspectos mencionados en el art. 10 por referencia a otras normas y actos que se adoptarán en el futuro. La primera disposición que debe mencionarse es el art. 14.5, que indica que, para 2030, los Estados miembros establecerán, mediante un proceso y una evaluación abiertos y eficaces basados en las pruebas científicas más recientes, el marco orientativo a que se refiere el art. 20.10, y, si se dispone de él, en el marco orientativo a que se refiere el art. 20.11, niveles satisfactorios para las poblaciones de polinizadores a que se refiere el art. 10.1. La primera cuestión que plantea esta norma es quién debe establecer dicho marco orientativo. En efecto, el apartado 5 del art. 14 encomienda a los Estados miembros la tarea de adoptarlo, pero, según el apartado 10 del art. 20, la Comisión también debe aprobarlo. Es cierto que las fechas de adopción de los respectivos marcos rectores no coinciden. La Comisión debe adoptar su marco antes de finalizar 2028, mientras que los Estados miembros deben aprobar el suyo a más tardar en 2030. Sin embargo, dado que ambos se refieren a un marco rector, la siguiente pregunta es si son lo mismo o si el primero debe servir de base para el que deben adoptar los Estados miembros, lo que parece correcto. La segunda cuestión tiene que ver con el carácter vinculante (o no) del marco orientativo, ya que, aunque la Comisión debe adoptarlo como acto de ejecución del NRL,[151] poco más se dice al respecto. El término "orientativo" implicaría que no se trata de un acto vinculante, sino de una guía que deban tener en cuenta los Estados miembros. La tercera cuestión se refiere al contenido del marco orientativo, ya que la lista de referencias a otras normas conduce al apartado 2 del art. 12, que a su vez remite al anexo VI sobre la lista de indicadores de los ecosistemas forestales.

La otra sección principal del art. 10 se refiere al establecimiento y actualización de un método de base científica para el seguimiento de la diversidad y las poblaciones de polinizadores. Este debe proporcionar "un enfoque normalizado para recopilar *datos anuales* sobre la abundancia y la diversidad de las especies de polinizadores en los distintos ecosistemas, para evaluar las tendencias de las poblaciones de polinizadores y la eficacia de las medidas de restauración adoptadas por los Estados miembros". A pesar de la importancia que este tema puede tener para comprender la realidad de los polinizadores, toda la complejidad de las referencias expuestas plantea la cuestión de si habría sido más adecuado establecer normas más claras sobre lo que debe conseguirse en materia de restauración de polinizadores. En otras palabras, posiblemente el impacto del NRL quizás no se vaya a apreciar tanto en el contexto de la restauración sino del conocimiento del estado de los polinizadores.

[151] Art. 20.12.

9. ECOSISTEMAS URBANOS

La UE no ha pergeñado una política ambiental para las ciudades, a pesar de que el 70% de la población de la UE viva en zonas urbanas y de que existe "una alta probabilidad (> 75 %) de que grandes áreas (que suman aproximadamente 77.500 km^2) del continente europeo se conviertan o se hayan convertido en zonas urbanas entre 2000 y 2030".[152] Sin embargo, la normativa de biodiversidad no se detiene ante los lindes de los núcleos urbanos. En efecto, tanto la DAS como la DH se aplican en aquellos, en la medida en que se cumplan sus condiciones. En otras palabras, existe, en su caso, la obligación de designar ZEPA o ZEC en tales núcleos y de proteger las respectivas especies.[153] De hecho, como reconoce la Estrategia de Biodiversidad de la UE 20230, hay aproximadamente 11.000 espacios de la red Natura 2000 dentro o parcialmente dentro de ciudades, representando el 15 % de su superficie total de la red.[154] Por otra parte, como ha indicado la Agencia Europea de Medio Ambiente, Europa tiene algunos de los centros urbanos más antiguos del mundo, con un 42 % de todos los edificios construidos antes de 1950. La tasa de renovación de Europa se sitúa en torno al 1 % de los edificios al año, lo que significa que los edificios no están necesariamente adaptados a las condiciones climáticas actuales ni a las futuras. Habría que añadir que esta afirmación es aplicable *mutatis mutandis* a las propias ciudades y sus infraestructuras.

Para precisar las obligaciones aplicables a los ecosistemas urbanos es necesario tener en cuenta diversas definiciones que se indican en el NRL, a diferencia de otros casos en los que, como se ha señalado anteriormente, este omite criterios de determinación.

a) Por "ciudades", se entiende aquellas unidades administrativas locales en las que "al menos" el 50 % de la población vive en uno o más centros urbanos, medidas utilizando el grado de urbanización establecido de conformidad con el Reglamento 1059/2003. Este

[152] EEA Report No 11/2016, *Urban sprawl in Europe*, p. 16.

[153] Caso de la ZEPA del núcleo urbano de Cáceres. El Abogado General FENNELLY expresó esta obligación con claridad en el asunto C-44/95, *The Queen v. Secretary of State for the Environment,* ex parte*: Royal Society for the Protection of Birds*, ECLI:EU:C:1996:297, apt. 88 de sus conclusiones, cursiva añadida: "[L]as zonas clasificadas como [ZEPA] sólo merecen esta protección especial porque constituyen las zonas más adecuadas desde el punto de vista ornitológico, y no unas zonas seleccionadas por ser las que tienen un potencial económico *menos favorable*, y que recíprocamente, los Estados miembros están *obligados* a designar las zonas más adecuadas porque, una vez clasificadas, tendrán derecho a la protección extensa contemplada en el apartado 4 del art. 4." "Las aves de dichas especies cuyo hábitat linda con una zona de desarrollo industrial no tienen *menos derecho* a la protección de la Directiva que los que se encuentran en zonas más alejadas."

[154] Estrategia, p. 14, nota 52.

reglamento distingue el grado de urbanización entre 1) zonas urbanas: ciudades o zonas densamente pobladas, y localidades o zonas de densidad intermedia, y 2) zonas rurales o zonas escasamente pobladas.[155]

Municipios y zonas suburbanas, son aquellas unidades administrativas locales en las que menos del 50 % de la población vive en un centro urbano, pero al menos el 50 % de la población vive en una agrupación urbana, medidas utilizando el grado de urbanización del Reglamento 1059/2003.

El NRL exige a los Estados miembros que determinen y cartografíen las zonas de ecosistemas urbanos sujetos a medidas de restauración para "*todas* sus ciudades y municipios y zonas suburbanas".[156] La zona del ecosistema urbano de una ciudad o de un municipio o zona suburbana se refiere: a) la totalidad de la ciudad o del municipio y zona suburbana, o b) partes de la ciudad o del municipio y zona suburbana, incluidos al menos sus centros urbanos, sus agrupaciones urbanas y, si el Estado miembro de que se trate lo considera conveniente, sus zonas periurbanas.[157]Aparte de la anterior obligación, el NRL impone que, hasta finales de 2031, no se produzca "una pérdida neta en la superficie total nacional de *espacio verde urbano ni de cubierta arbórea urbana* en zonas de ecosistemas urbanos", en comparación con 2024. La noción de "pérdida neta" es única en todo el texto del NRL, careciendo, sin embargo, de definición y de criterios para calibrar que no se produzca.

a) El "espacio verde urbano" es una noción amplia por lo que respecta a su objeto, entendiéndose en el NRL como "la superficie total de árboles, arbustos, matorrales, vegetación herbácea permanente, líquenes y musgos, estanques y cursos de agua que se encuentran en ciudades o municipios y zonas suburbanas, calculados según los datos facilitados por el servicio de vigilancia terrestre en el marco del Programa Espacial de la UE (Reglamento 2021/696), y, en caso de estar disponibles para el Estado miembro de que se trate, otros datos

[155] Art. 4ter.3.a) al que se remite el NRL.
[156] Art. 14.8, cursiva añadida.
[157] Por zonas periurbanas, el NRL entiende [art. 3.19)] "las zonas adyacentes a centros urbanos o agrupaciones urbanas, incluidas al menos todas las zonas situadas a menos de 1 km desde los límites exteriores de dichos centros urbanos o agrupaciones urbanas y situadas en la misma ciudad o el mismo municipio y zona suburbana que dichos centros urbanos o agrupaciones urbanas. Los Estados miembros pueden agregar las zonas de ecosistemas urbanos de dos o más ciudades, o de dos o más municipios y zonas suburbanas adyacentes, o de ambos, en una única zona de ecosistema urbano común a dichas ciudades, o municipios y zonas suburbanas, respectivamente.

complementarios pertinentes facilitados por dicho Estado miembro.[158]

La "cubierta arbórea urbana",[159] es la superficie total de cubierta arbórea en ciudades, municipios y zonas suburbanas, calculada a partir de los datos relativos a la densidad de cubierta arbórea facilitados por el servicio de vigilancia terrestre en el marco del mismo Programa Espacial de la UE.

A efectos de la anterior obligación sobre la pérdida neta, los Estados miembros pueden excluir de esas superficies totales nacionales las zonas de ecosistemas urbanos en las que la proporción de espacios verdes urbanos en los centros urbanos o agrupaciones urbanas supere el 45 % y la proporción de cubierta arbórea urbana el 10 %. En el caso español, los datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente (2018) indican que, de las ciudades consideradas, la de menor porcentaje de cubierta arbórea es el Puerto de la Cruz (1,70 %) mientras que posee el mayor porcentaje Cuenca (77,33 %), seguida por Jaén (72,28 %). Los grandes núcleos de población ofrecen los siguientes datos: Madrid (39,43 %), Valencia (14,46 %), Zaragoza (6,28 %), Bilbao (30,79 %), Santiago de Compostela (50,02%), Barcelona (25,32 %) o Sevilla (15,19 %).

Así como la evitación de pérdida neta es una obligación que discurre hasta finales de 2031, el NRL impone que, a partir del 1 de enero de 2031, los Estados miembros alcancen una "tendencia creciente" de la superficie *total nacional* del espacio verde urbano",[160] también mediante la integración de espacios verdes urbanos en edificios e infraestructuras, en zonas de ecosistemas urbanos. Tal determinación se debe realizar en la cartografía antes mencionada y la tendencia ha de medirse cada seis años a partir de enero de 2031, hasta que se alcance el nivel satisfactorio al que se refiere el NRL.[161] Este debe fijarse por los Estados miembros a más tardar en 2030, mediante un proceso y una evaluación abiertos y eficaces, basados en los datos científicos más recientes, en el marco orientador a adoptar por la Comisión (para antes del 31 de diciembre de 2028).

10. DEFENSA NACIONAL

Posiblemente debido a la invasión Rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022, el considerando (3) del NRL señala que "[d]ebe darse la *máxima prioridad* a las

[158] Art. 3.20).
[159] Art. 3.21).
[160] Art. 8.2.
[161] Véase el art. 15.5, letras d) y e).

actividades que tengan como único objetivo la defensa o la seguridad nacional".[162] El NRL incluye una excepción general en virtud de la cual, al establecer medidas de restauración, los Estados miembros pueden eximir las zonas utilizadas para actividades cuyo "único" fin sea la defensa nacional si dichas medidas se consideran incompatibles con el uso militar continuado de las zonas en cuestión. Por lo tanto, estas dos condiciones deben cumplirse para que se aplique dicha excepción.[163] Las zonas que permiten un uso mixto, por ejemplo, civil y militar, no pueden acogerse a esta excepción, como ya se ha sostenido en relación con el alcance de las obligaciones de la evaluación de impacto ambiental.[164] El NRL no cualifica el grado de incompatibilidad. Una acepción ordinaria de este sustantivo llevaría a implicar que solo aquellas medidas irreconciliables con los fines de la defensa podrían cogerse a la excepción del NRL, a diferencia de otras que puedan ser diferentes o inadecuadas, por sus finalidades. Con todo, la indeterminación del NRL fuerza a realizar un análisis *ad casum*. Por último, pero no por ello menos importante, cabe añadir que estas zonas no están exentas de las obligaciones de la DAS y la DH, ya se refieran a la protección de las especies en cuestión o a la designación de zonas protegidas, puesto que estas dos directivas no establecen ninguna excepción al respecto.

11. PLANES NACIONALES DE RESTAURACIÓN

11.1. Naturaleza jurídica y elaboración

Aunque el NRL es un reglamento, hace descansar la obligación de adoptar medidas de restauración en un plan, al que dedica, en concreto, dos artículos (14 y 15). No puede pasarse por alto que la eficacia de las disposiciones del NRL depende en gran medida de este plan y de su correcta adopción. El NRL habla de "*un* plan nacional de restauración",[165] pero esto no implica que tal norma pase por encima de la distribución interna de competencias en los Estados miembros. En el NRL no se hace referencia explícita a su naturaleza jurídica ni a si debe ser vinculante. Sin embargo, dado que debe identificar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de restauración, es lógico suponer que dicho plan es obligatorio, aunque pueda contener aspectos que resulten

[162] Cursiva añadida.
[163] Art. 7.1.
[164] Asunto C-435/97, *Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) v. Autonome Provinz Bozen*, ECLI:EU:C:1999:418.
[165] Art. 14.1, cursiva añadida.

descriptivos, como, por otra parte, puede suceder con aquellos otros de gestión de las zonas de Natura 2000.[166]

Los Estados miembros deben presentar un proyecto de plan a la Comisión antes del 1 de septiembre de 2026. La Comisión se encarga de evaluarlo y, seis meses después de recibir la evaluación, los Estados miembros deben finalizarlo, publicarlo y devolverlo a la Comisión. No obstante, cabe señalar que el NRL exige a los Estados miembros que utilicen el "formato uniforme" que establecerá la Comisión, que ya ha debido enviar un borrador al comité mencionado en el NRL antes del 1 de diciembre de 2024.[167] El NRL indica que la elaboración del plan en los Estados miembros debe ser abierta, transparente, inclusiva y eficaz y que el público, incluidas todas las partes interesadas pertinentes, tenga oportunidades tempranas y efectivas de participar en su preparación.[168] Las consultas deben cumplir los requisitos establecidos en la Directiva 2001/42 (evaluación de la EIA de planes y programas). Resulta interesante que el NRL mencione esta directiva a efectos de consulta, pero evite, al menos explícitamente, afirmar que el plan de restauración debe someterse a una evaluación de su impacto, lo que, a la vista de sus obligaciones, no puede descartarse tanto bajo la citada directiva como la DH.[169] Además, a pesar de las referencias a la transparencia, conviene recordar que son aplicables las disposiciones del Convenio de Aarhus, en particular los artículos 6 y 7.

11.2. Contenido

El plan de restauración no tiene que elaborarse necesariamente desde cero. El NRL exige a los Estados miembros que tengan en cuenta una serie de elementos, que incluyen, entre otros, a) las medidas de conservación establecidas para los lugares Natura 2000 y los marcos de acción prioritarios en virtud de la DH; b) las medidas para alcanzar un buen estado cuantitativo, ecológico y químico de las masas de agua incluidas en los programas de medidas y los planes hidrológicos de cuenca elaborados de conformidad con la Directiva 2000/60, y los planes de gestión del riesgo de inundación establecidos en virtud de la Directiva 2007/60; c) en su caso, las estrategias marinas para alcanzar un buen estado ecológico en todas las regiones marinas de la UE elaboradas de conformidad con la Directiva 2008/56; d) las estrategias y planes de acción

[166] Véase, por ejemplo, el art. 20 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
[167] Art. 15.7. En el momento de escribir esto, la Comisión Europea ya ha hecho circular un borrador.
[168] Art. 14.20.
[169] Véase, por ejemplo, el asunto C-43/18, *Compagnie d'entreprises CFE SA v. Région de Bruxelles-Capitale*, ECLI:EU:C:2019:483.

nacionales en materia de biodiversidad elaborados de conformidad con el art. 6 CDB; e) en su caso, las medidas de conservación y gestión adoptadas en el marco de la política pesquera común; f) los planes estratégicos de la política agrícola común elaborados de conformidad con el Reglamento 2021/2115.

Además de lo anterior, el plan debe identificar "sinergias" con la mitigación del cambio climático, la adaptación al cambio climático, la neutralidad de la degradación del suelo, la prevención de catástrofes y con la agricultura y la silvicultura.[170] Podría decirse que el NRL requiere un grado de atención diferente en el caso de las energías renovables, en la medida en que se refiere a la "coordinación" con la cartografía de las zonas que deben cumplir al menos las contribuciones nacionales al objetivo de energías renovables para 2030 y, en su caso, con la designación de las zonas de aceleración de las renovables y las zonas de infraestructuras dedicadas en virtud de la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, en su versión modificada.[171] En cuanto a la colaboración con otros Estados miembros, el NRL utiliza un lenguaje menos vinculante, ya que indica que los Estados miembros "podrán cuando resulte práctico y pertinente", utilizar las estructuras regionales de cooperación institucional existentes para elaborar y aplicar los planes nacionales de restauración en relación con la restauración y el restablecimiento de los ecosistemas marinos, utilizar las estructuras institucionales regionales de cooperación existentes.[172] Tanto la DAS como el DH no abordan correctamente el aspecto transfronterizo de la cooperación entre Estados miembros, cuando se está ante un "patrimonio común" del que estos son (solo) sus gestores.[173] Esta cuestión ha sido obviada por la Comisión Europea a la hora de exigir a aquellos una mayor colaboración. Sin embargo, dado que el NRL utiliza el término "pertinente", puede entenderse que los Estados miembros que comparten zonas de hábitats que no se encuentren en buen estado deben utilizar las estructuras institucionales existentes o crearlas.

Aparte de la especificación lógica de las medidas de restauración,[174] el plan debe cuantificar la superficie que es necesario restaurar para cumplir los objetivos de restauración establecidos en el caso de los ecosistemas terrestres, costeros y de

[170] Art. 14.9.
[171] Art. 14.13.
[172] Art. 14.18.
[173] Asunto 262/85, *Comisión v. Italia*, ECLI:EU:C:1987:340, apt. 9. Asunto C-38/99, *Comisión v. Francia*, ECLI:EU:C:2000:674, apt. 53. Asunto C-507/04, *Comisión v. Austria*, ECLI:EU:C:2007:427, apt. 92. Asunto C-432/21, *Comisión v. Polonia*, ECLI:EU:C:2023:139, apt. 108.
[174] Art. 14.1.

agua dulce, y los ecosistemas marinos vistos anteriormente, y la calidad y cantidad de los hábitats de las especies incluidas en los anexos II, IV y V HD, además de las especies y de las aves silvestres.[175] Sin embargo, esta cuantificación sólo puede incluir las zonas cuyo estado del tipo de hábitat "se conoce", o se conocerá en 2030 y 2040, respectivamente.[176] En cuanto a las zonas agrícolas y forestales que necesitan restauración, los Estados miembros deben identificarlas y cartografiarlas. Esto incluye una relación de los indicadores elegidos de conformidad con el NRL y su idoneidad para demostrar la mejora de la biodiversidad en esos ecosistemas.[177]

11.3. Período cubierto por el plan y revisiones

El plan de restauración abarca un periodo hasta 2050, con plazos intermedios correspondientes a los distintos objetivos. No obstante, los Estados miembros deberán revisarlo y reformularlo, e incluir medidas complementarias, antes del 30 de junio de 2032 y, posteriormente, antes del 30 de junio de 2042. Al menos una vez "cada diez años *en lo sucesivo*", cada Estado miembro revisará su plan nacional de restauración y, en caso necesario, lo reformulará e incluirá medidas complementarias.[178] La expresión "cada diez años" presupone que después de 2050 los Estados miembros tendrán que seguir adoptando medidas de restauración cuando sea necesario, si la evaluación así lo demuestra (y lógicamente con sujeción a lo que pueda determinar el legislador futuro). A pesar de la fecha de 2050, el NRL señala que el plan de restauración puede limitarse, en lo que respecta al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2032 y las fechas de revisión correspondientes establecidas, a una "visión estratégica" de los elementos que deben incluirse en el plan[179] y de las medidas de conservación y gestión que un Estado miembro tiene previsto adoptar en el marco de la política pesquera común.[180] El problema es que en ninguna parte del NRL se define o aclara qué significa visión estratégica (única mención en el NRL)[181] y cómo de "estratégica" (o genérica) ha de ser.

---

[175] Art. 14.2, en relación con el artículo 4, apartados 1, 4 y 7, y el artículo 5, apartados 1, 2 y 5, respectivamente.
[176] Art. 14.2 (párrafos segundo y tercero) y art. 4, apartados 5, 7 y 9, respectivamente.
[177] Art. 15.3, letras j) y l), respectivamente.
[178] Art. 19.1.
[179] Estos aspectos son los mencionados en el apartado 3 del art. 15, v.g., cuantificación de las zonas que deben restaurarse a fin de cumplir los objetivos de restauración o una descripción de las medidas de restauración previstas o establecidas, a fin de satisfacer las obligaciones de restauración y cumplir los objetivos establecidos en el NRL, y una especificación de cuáles de esas medidas de restauración se planifican o establecen dentro de la Red Natura 2000 creada de conformidad con la DH.
[180] Art. 15.4, que, sin embargo, emplea la expresión "[c]uando proceda".
[181] Véase, sin embargo, el considerando (3).

Revisar y reformular son dos operaciones diferentes con finalidades distintas, aunque están lógicamente entrelazadas. Mientras que el primer término implica una evaluación formal con la intención de llevar a cabo un cambio, en caso necesario, revisar implica realizar los cambios precisos en el plan. Las revisiones deben llevarse a cabo teniendo en cuenta los progresos realizados en la aplicación de los planes, las mejores informaciones científicas y los mejores conocimientos disponibles sobre los cambios en las condiciones medioambientales, en curso o previstos, provocados por el cambio climático.[182] Como se puede observar, el (des)conocimiento científico de estas variables va a resultar esencial en esta fase. El plan nacional de recuperación revisado debe publicarse y presentarse a la Comisión, pero esta no interviene previamente. El plazo de diez años puede ser cuestionable en términos de verificación de la eficacia de las medidas de restauración. Como ya se ha señalado, la obligación principal es adoptar tales medidas, pero lógicamente también alcanzar los objetivos de restauración. Un decenio puede ser un periodo adecuado para ello, pero también se corre el riesgo de que se diluya la realidad de lo conseguido.

Si la Comisión considera, con fundamento en los informes que deben presentar los Estados miembros, que los progresos realizados por un Estado miembro son insuficientes para alcanzar los objetivos y cumplir las obligaciones establecidas en los artículos 4 a 13, puede, previa consulta con el Estado miembro de que se trate, solicitarle que presente un proyecto revisado de plan nacional de restauración con medidas suplementarias. A pesar de que el tenor del NRL pudiese dar la impresión de su carácter potestativo ("podrá solicitarle"), en realidad, el Estado miembro debe publicar ese plan nacional de restauración revisado con medidas complementarias y presentarlo a la Comisión en un plazo de seis meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud de la Comisión.[183] No está prevista la aprobación por parte de esta.

12. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

En este trabajo se han expuesto algunas de las normas del NRL, con las debidas cautelas debido a su evidente complejidad. Es innegable que el NRL es un paso adelante necesario en la política de conservación de la biodiversidad en la UE. El hecho de que haya sido aprobado, aunque tras un agónico proceso en el Consejo, es un hecho positivo. Sin embargo, como en el caso de otras medidas para proteger la biodiversidad y, por referencia expresa en el NRL, los

[182] Art. 19.1 (segundo párrafo).
[183] Art. 19.3 (segunda frase).

ecosistemas, el "diablo" está ciertamente en los muchos detalles de su texto, el (des)conocimiento científico, las medidas que deben adoptar los Estados miembros y la interacción de los muchos conceptos diferentes ahora incluidos en el NRL, algunos de ellos sin definición a pesar de su importancia para la correcta aplicación de sus disposiciones. Una lectura del NRL da ciertamente la impresión de que sus redactores se han guiado, hasta cierto punto, por el axioma "¿por qué hacer las cosas sencillas cuando se pueden hacer complicadas?". Sin embargo, la explicación puede encontrarse en las polémicas suscitadas en los Estados miembros y en diversos sectores sociales. Las discusiones que lo han precedido han tenido, por tanto, su reflejo en la complejidad de la norma.

La aprobación de los planes nacionales de restauración y, en particular, su posterior aplicación, manifestarán si los objetivos fijados a escala de la UE pueden alcanzarse en los plazos establecidos o si se convertirán en una ambición progresivamente disuelta teniendo en cuenta el horizonte de 2050. En efecto, no sólo en términos jurídicos sino también "políticos", este horizonte temporal puede quedar muy lejos. Aunque las acciones para proteger la biodiversidad o los ecosistemas y lograr resultados tangibles puedan requerir plazos largos, sólo un seguimiento adecuado de lo que se haga en cada caso podrá garantizar de algún modo que el NRL alcance sus objetivos y se controle la realidad del cumplimiento de sus normas. No se puede ignorar que los ambiciosos objetivos del NRL corren el riesgo de sumarse a los planteados en décadas anteriores y lamentados por las instituciones de la UE cuando no se alcanzaron, lo que incluye el flujo de información de los Estados miembros a las instituciones europeas que todavía es deficiente.[184]

Por otra parte, el NRL deja sin respuesta algunas cuestiones importantes, como la forma en que afectará a los derechos de propiedad, teniendo en cuenta que el TFUE señala que "no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros".[185] El NRL impone objetivos sin tener en cuenta el tipo de propiedad sobre la que se van a aplicar las medidas que exige. En el caso de los terrenos de propiedad privada, la imposición de las correspondientes medidas de restauración puede entenderse como una restricción admisible de

[184] Puede verse al respecto GARCÍA URETA, A., "Lost in translation? Reporting obligations under the EU Birds and Habitats Directives", (2020) *Environmental Liability* pp. 7-22.
[185] Art. 345 TFUE (anterior art. 295 TCE), cursiva añadida.

este derecho, en los términos de la jurisprudencia del TEDH y del TJUE.[186] Corresponde a la normativa de los Estados miembros determinar si las restricciones impuestas pueden ir más allá de lo permisible y, por tanto, si deben ser objeto de indemnización. Sin embargo, no se puede olvidar que el TJUE ya ha advertido, en el asunto *Sātiņi-S SIA*,[187] que las medidas estatales objeto de discusión no impedían la actividad de acuicultura a la empresa objeto del caso, sino que se limitaban a "enmarcar" las condiciones de ejercicio de dicha actividad con el fin de que no se menoscabasen los intereses ambientales así protegidos.[188] El hecho de que no existiese una compensación en favor de los propietarios afectados no implicaba que se estuviese ante una intervención desmesurada e intolerable que lesionase la propia esencia del derecho de propiedad.[189] Por otra parte, el TJUE también afirmó que las obligaciones de protección del medio ambiente forman parte "de los costes normales" de funcionamiento de una empresa, por lo que las compensaciones concedidas por los daños causados por especies protegidas constituyen una ventaja económica a la que una empresa no puede aspirar en condiciones normales de mercado. En otras palabras, pueden constituir una ayuda de Estado. No obstante lo anterior, el NRL deja abierta una puerta para que los Estados miembros puedan "promover la implantación de regímenes de ayudas públicos o privados en beneficio de las partes interesadas que ejecuten las medidas de restauración". Por partes interesadas, el NRL menciona (entre otras) los administradores y propietarios de tierras, los agricultores y ganaderos, los silvicultores y los pescadores.[190]

A efectos de la DAS y la DH, el NRL es una norma que puede contribuir ciertamente a su aplicación, pero no deroga ni modifica su mandato. Sin embargo, existe el riesgo de que el NRL pueda desdibujar las normas de ambas directivas, a pesar de que siguen siendo las piedras angulares de la protección de hábitats y especies en la UE.

---

[186] Véase WEGENER, B., "Property and Environmental Protection in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights", en WINTER, G., (ed.) *Property and Environmental Protection in Europe* (Europa Law Publishing, 2016), pp. 28-40.
[187] Asunto C-238/20, *«Sātiņi-S» SIA*, ECLI:EU:C:2022:57.
[188] Asunto C-238/20, *«Sātiņi-S» SIA*, ECLI:EU:C:2022:57, apt. 35.
[189] Asunto C-238/20, apt. 35.
[190] Art. 14.12.

13. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CARREÑO, S., "La trama azul de la infraestructura verde: aproximación a sus múltiples implicaciones jurídicas", en GARCÍA URETA, A., (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M., (coord.) *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 141-181.

- "Restauración de las masas de agua dulce y sus ecosistemas", en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 163-192.

ARAGAO, A., "Derecho Internacional de la restauración ecológica", en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 35-67.

BASTMEIJER, K., "Ecological restoration in international biodiversity law: a promising strategy to address our failure to prevent?", en BOWMAN, M., DAVIES, P., y GOODWING, E., (ed.) *Research handbook on Biodiversity and Law* (Edward Elgar, 2016), pp. 387-413.

CLIQUET, A., ARAGÃO, A., MEERTENS, M., SCHOUKENS, H. y DECLEER, K., "The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?", (2024) *Restoration Ecology*, 32: e14158. https://doi.org/10.1111/rec.14158 .

CLIQUET A., DECLEER K., SCHOUKENS S., "Restoring nature in the EU: the only way is up?", en BORN, C-H., CLIQUET, A., SCHOUKENS, H., MISONNE, D., VAN HOORICK, G., (eds) *The Habitats Directive in its EU environmental law context: European Nature's Best Hope?* (Routledge, 2015), pp. 265-284.

GARCÍA MORAL, R., MOLINA MORENO, J.R., "Perspectivas técnicas sobre la restauración ecológica y la compensación ambiental", en García-Ureta, A., Soro Mateo, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 21-34.

GARCÍA URETA, A., "ECJ Jurisprudence on Nature Protection and Ownership Rights", en WINTER, G., *Environmental and Property Protection in Europe* (Europa Law Publishing, 2015) pp. 56-74.

- "Lost in translation? Reporting obligations under the EU Birds and Habitats Directives", (2020) *Environmental Liability* pp. 7-22.

- "The European Court of Justice's Approach to Scientific and Factual Matters in the Habitats Directive - Between Uncertainty and Precaution", en ELIANTONIO, M., LEES. E., y PALONIITTY, T., *EU Environmental Principles and Scientific Uncertainty before National Courts: The Case of the Habitats Directive* (Hart Publishing, 2023), pp. 31-54.

MILMAN, O., *The Insect Crisis: The Fall of the Tiny Empires That Run the World* (Atlantic Books, 2022).

ONIDA, M., "The New EU Forest Strategy for 2030", en García Ureta, A., (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M., (coord.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 44-65

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., "Restauración de las poblaciones de polinizadores", en GARCÍA URETA, A., y SORO MATEO, B., *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Iustel, 2023), pp. 269-294.

POTTS S., et al., *Situación y tendencias de los polinizadores europeos. Key findings of the STEP* project (Pensoft Publishers, 2015).

SANZ RUBIALES, I., "El Futuro Reglamento de Restauración: Un Instrumento para el Impulso de la Conectividad", en URIARTE RICOTE, M., LOZANO CUTANDA, B., y SANZ RUBIALES, I., *Conectividad Ecológica y Derecho* (Tirant lo blanch, 2024), pp. 57-89.

SHOUKENS, H., y CLIQUET, A., "Biodiversity offsetting and restoration under the European Union Habitats Directive: balancing between no net loss and deathbed conservation?", (2016) *Ecology and Society*, JSTOR, http://www.jstor.org/stable/26270033.

SORO MATEO, B., "Déficits y retos de la red Natura 2000 en el contexto de la Estrategia europea de biodiversidad 2030", en GARCÍA URETA, A. (dir.) y SARASIBAR IRIARTE, M., (coord.), *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos* (Marcial Pons, 2022), pp. 67-116.

TELESETSKY, A, CLIQUET, A, Akhtar-Khavari, A, *Ecological Restoration in International Environmental Law* (Routledge, 2016), pp. 82-142.

TORRES, A., JAEGER, J.A.G., ALONSO, J.C., "Assessing large-scale wildlife responses to human infrastructure development", (2016) *Proceedings of the National Academy of Sciences* 8472-8477.

WEGENER, B., "Property and Environmental Protection in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights", en WINTER, G., (ed.) *Property and Environmental Protection in Europe* (Europa Law Publishing, 2016), pp. 28-40.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de abril de 2025

GREEN TECHNOLOGIES AND POLICIES FOR FOREST CONSERVATION IN SOUTH AND SOUTHEAST ASIA

"TECNOLOGÍAS Y POLÍTICAS ECOLÓGICAS PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS BOSQUES EN ASIA MERIDIONAL Y SUDORIENTAL"

Author: Sumanta Bhattacharya. PH.D scholar in Asian International University, and Policy Analyst , M.Tech ,MA in Development Studies, M.Sc in Environmental Science , LLB, MA in Security and Defence Law, MA in Economics, MBA DIA & D, DGand GS, PGDEDS, PGDHUR, MPI (Oxford University). ORCID ID: 0000-0003-2563-2787, Email: sumanta.21394@gmail.com

Author: Bhavneet Kaur Sachdev. Suresh Gyan Vihar University Jaipur, 302017, India, ORCID ID: 0000-0001-9156-0086, Email: bhavneet829@gmail.com

Author: José Noronha Rodrigues. Professor at the University of the Azores, School of Business and Economics, Rua da Mãe de Deus, 9500-321 Ponta Delgada, Portugal, CEDIS – Centro de I&D sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal, ORCID ID: 0000-0002-7729-4954, Email: jose.n.rodrigues@uac.pt

Author: Dora Cristina Ribeiro de Noronha Rodrigues. Visiting Assistant Professor at the University of the Azores, School of Business and Economics, Rua da Mãe de Deus, 9500-321 Ponta Delgada, Portugal, CEDIS – Centro de I&D sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa, Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa, Portugal, ORCID ID: 0000-0002-0117-8818 Email: dora.cr.rodrigues@uac.pt

Fecha de recepción: 09/01/2025

Fecha de aceptación: 06/03/2025

Fecha de modificación: 13/03/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00409

Abstract:

Green technologies are very relevant when it comes to implementing good practices in sustainable forest management as well as in the conservation of the forests in the world today. Technologies like satellite, AI, IoT, and blockchain, mean that there are tools to support real-time forest trackers, preventing illicit acts of logging, and better utilising the forest resources at hand. These made the technologies possible for decision making based on values and new environment that allows for fast response to forest fires and pests. In addition, green technologies can also improve the prospects of reforestation with accuracy planting and data mining. Other financial strategies include green finance, carbon finance, and sustainable supply chain for supporting the forest protection, and promoting private capital for conservation. The efficient deployment of green technologies needs sound policy environment, financial backing, and multiple stakeholder engagements. In order to achieve this there is a need for governments, businesses, and local communities to cooperate in developing proper legal frameworks that will force people to adopt the green technologies, while at the same time making sure that the benefits have to reach out to the areas most affected by deforestation. As such, future of forest conservation remains based on further evolution of these technologies and their implementation into overall environmental and economic policies. With the proper connection of technological change to the future governance of our planet, the forestry, climate change, and biodiversity assets may be protected and preserved for the use of future generations.

Resumen:

Las tecnologías verdes son muy importantes a la hora de aplicar buenas prácticas en la gestión forestal sostenible y la conservación de los bosques en el mundo actual. Tecnologías como el satélite, la IA, IoT, y blockchain, significan que hay herramientas para apoyar a los rastreadores forestales en tiempo real, la prevención de actos ilícitos de la tala, y una mejor utilización de los recursos forestales a la mano.Estas tecnologías hacen posible una toma de decisiones basada en valores y un nuevo entorno que permite responder con rapidez a los incendios forestales y las plagas. Además, las tecnologías verdes también pueden mejorar las perspectivas de reforestación con la plantación de precisión y la extracción de datos.Otras estrategias financieras incluyen la financiación verde, la financiación del carbono y la cadena de suministro sostenible para apoyar la protección de los bosques y promover el capital privado para la conservación. El despliegue eficaz de las tecnologías verdes requiere un entorno político sólido, respaldo financiero y la participación de múltiples partes interesadas. Para lograrlo, es necesario que los gobiernos, las empresas y las

comunidades locales cooperen en el desarrollo de marcos jurídicos adecuados que obliguen a la gente a adoptar las tecnologías verdes, asegurándose al mismo tiempo de que los beneficios tienen que llegar a las zonas más afectadas por la deforestación.Así pues, el futuro de la conservación de los bosques sigue dependiendo de la evolución de estas tecnologías y de su aplicación en las políticas medioambientales y económicas generales.Con una conexión adecuada del cambio tecnológico con la futura gobernanza de nuestro planeta, los activos forestales, el cambio climático y la biodiversidad podrán protegerse y conservarse para uso de las generaciones venideras.

Keywords: Green technologies. Forests. Financial banking. Climate change. Forest conservation. Legal frameworks.

Palabras clave: Tecnologías verdes. Bosques. Banca financiera. Cambio climático. Conservación de los bosques. Marcos jurídicos.

Index:

1. Introduction
2. Current regulatory frameworks for Forest conservation
   2.1. ASEAN'S political environment and legal regulations
   2.2. International treaties and frameworks
   2.3. United Nations REDD+ Program and Its Implication to the Forests
   2.4. Challenges in current regulatory and policy frameworks
3. Use of technology
   3.1. Potential of Green Technology in Forest Management and Conservation
   3.2. Policy Implications for Robust Green Technology Application
   3.3. Green Governance: Integrating Green Technology into Policy Making
4. Case studies
5. Future Directions
6. Conclusion
7. References

Índice:

1. Introducción
2. Marcos normativos actuales para la conservación de los bosques
   2.1. Entorno político y normativa legal de la ASEAN

2.2. Tratados y marcos internacionales
2.3. Programa REDD+ de las Naciones Unidas y su implicación para los bosques
2.4. Desafíos en los marcos normativos y políticos actuales
3. Uso de la tecnología
3.1. Potencial de la tecnología verde en la gestión y conservación de los bosques
3.2. Implicaciones políticas para una aplicación sólida de la tecnología verde
3.3. Gobernanza verde: Integración de la tecnología verde en la elaboración de políticas
4. Casos prácticos
5. Orientaciones futuras
6. Referencias

1. INTRODUCTION

Sustainable forest management and the prevention and mitigation of the problem of deforestation are impossible without the use of green technology. It covers a broad concept of technology and approach that aim at minimizing on the risks that are affecting the natural environment, the sustainability of resources as well as the stability of ecosystems.

In forest industry, applications in green technology including satellite, aerial photography and GIS assist in the measurements of forest cover loss, acts of illegality in logging and state of the forests. This is helpful to the authorities because it allows them to have accurate data of enforcement of environmental policies at real time. Besides, green technologies enable environmental-preservation practices such as agroforestry together with ecological logging. Agroforestry practices will involve growing of trees with other crops so that people will not have to cut down trees from the forests due to other sources of income.

Similarly, sustainable logging practices, like selective cutting also helps in the aspect that only trees that are old enough to be processed are cut down to allow for the growth of trees in the same region. Biotechnology also is also very useful in this process through advanced encouragement of reforestation and afforestation schemes. Intensive research is under way to try to develop

genetically modified tree species that would grow more rapidly, thereby assisting in preparing ecosystems in need of rehabilitation.

Further, carbon capture solutions such as biochar and carbon storage across forest, play significant role in mitigating Green House Gases (GHG) which cause global warming. Green technology educates consumers and makes them independent of ill-advised traditional companies that continue to harm the environment. It promotes the conservation of forests comprehensively including the environment, economy of local communities and the climate.

India and areas of Southeast Asia are among some of the richest when it comes to biodiverse and carbon rich forests. Altogether, these regions contain a large share of global inventory of forest area that provides a crucial service in carbon storage. Forest cover in India is around 21.7 percent of the geographical area, comprising tropical, temperate and sub tropical forests that provide carbon reserves. Such forests help fight climate change as they sequester millions of tons of carbon dioxide produced in the atmosphere every year. (Prins et al.2023)

Malaysia, together with other countries in Southeast Asia, is also a major player in the carbon sink as possessing large areas of tropical rainforests. Indonesia, Malaysia and the Philippines have large forests acting as reservoirs of carbon that help control climate. These areas of forests are biologically diverse, which support diverse numbers of species, especially the most vulnerable ones like the orangutans, tigers, and elephants. The forests' species are not only important for sustaining species diversity around the globe but also for the adaptation of such areas to climatic change. (Murphy, 2024)
Deforestation, logging, and land transformation for consistent agriculture in both India and the Southeast Asia region have caused high levels of carbon emissions and reduced biodiversity. But these regions are also a focus of global conservation initiatives. REDD+ (Reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries) is a strategy to protect these carbon sinks and encourage sustainable use of the land while providing financial reward for preservation of the forests.

Apart from playing an important role of carbon stock, the forests offer other services including water supply, soil and nutrient conservation, air quality, and are the source of livelihood for millions of people in the region. Global

challenges on environment are present many of them are symbiotic; there is for instance deforestation, loss of species, and global warming. The converse is the deforestation due to agricultural production, non-legal logging and the expansion of urban infrastructure.

Similarly, the emission of carbon and the destruction of the forests lead to the loss of habitats, organisms, and the disruption of ecological systems. In areas such as Southeast Asia, and in India in particular, deforestation continues to be a major problem at a very fast rate, and this means that important sources of plant and animals many of which can be useful in the development of medicine, or in the improvement of agriculture and hence food security are being lost. Another important issue that exists globally is that of loss of biodiversity. The world's bio-geo clusters-such as the forests, wetlands, and marine habitats-are endowed with millions of species most of which remain unrecognized to date. The extinction of these species is evident after ecosystem destruction leads to inability of the ecosystems to counter climate change impacts.

About 27% of our diet depends on biological resources for pollination, pest control and natural diseases that are critical to food security. They are also worsened by climate change impacts that are associated with natural environmental crises. Global warming, climatic volatility and calamities such as floods, droughts and heat bursts are some of the factors that negatively affect both ecosystem and human institutions.

While forests particularly tropical forests play a central role in reducing emissions through sequestration of carbon, they are a source of emissions when carbon stored in them is relinquished through deforestation and degradation. There is an evident need for sustainable intervention. Failure to act now on forest conservation, protection and restoration, halting the loss of biodiversity, and tackling climate change means the future is set for further global ecosystem destruction and for future generations.

Incomes such as the green technologies, sustainable land use practices, and better polices of conservation are likely to help get over these trends and for the development of a better future. (Agarwal et al. 2014)

2. CURRENT REGULATORY FRAMEWORKS FOR FOREST CONSERVATION

National Forest Policy (1988): The National Forest Policy formulated in 1988 also envisages the policy of sustainable forest management of forests, restoration of degraded forests, afforestation and wise utilization of forest resources. Its purpose involves enhancing sustainability, rational use and protection of the forest resources; and increasing the contribution of forests to livelihoods and the involvement of people in forests.

Another key focus of the policy is the emphasis on carbon capture and storage as a measure to fight climate change. This highlights the growing importance of forests in mitigating environmental impacts and promoting long-term sustainability.

Forest Conservation Act (1980): The FC Act 1980 was passed to see that no alteration of forest for other uses the purpose is allowed without the consent of the central government. This law provides that no part of the forest land shall be used for any other purpose other than forestry purposes except where there is a demonstration of a national interest. The Act is particularly important for protecting forests because the government has to assess the impact of the use of forest land before allowing its use. (PIB 2010)

Biological Diversity Act (2002): Significant effort put to the regulation of biological diversity in India is the Biological Diversity Act, which deals with the conservation of biological Diversity, sustainable use of biological resources and sharing of benefits arising out of use of biological resources in a fair and equitable manner. The Act proclaims institutions and procedures regarding ecosystems conservation, genetic resources, and species, with special emphasis on the importance of the involvement of the local communities. This Act supports forest conservation by encouraging the conservation of biological diversity within forested habitats.

Minister of Environment, Forest and Climate Change (MoEFCC) has an important role in Formulating and Implementing the Forest Policy and further Promotion of Green Technology in India. The MoEFCC has been accorded a prime responsibility in the country's forest policy as well as incorporation of measures that seek to adopt green technologies in the protection and preservation of forests in the country. The MoEFCC is department which was

formulated to execute the environmental policy regime of the country to rightly manage the environmental affairs of forest estate management for sustainable production, and wildlife biodiversity and climate change. (PIB, 2022)

Policy and Regulatory Role: It outlines the MoEFCC's complementary role in deciding the National Forest Policy and in implementing other significant acts including the Forest Conservation Act and the Biological Diversity Act in the country. It makes sure appropriate local forest policies match with India's sustainable development objectives and its signed global environmental conventions. (PIB, 2010)

Forest Management and Green Technology: Recently the MoEFCC have implemented many steps to incorporate the green technologies into Forest Conservation. To implement measures set in the Green India Mission under the National Action Plan on Climate Change, the ministry has promoted the use of remote sensing, GIS and drone surveillance in assessing extent of forest and identify cases of illicit felling of trees or clearing of forests. All these technologies assist in real-time observation, monitoring, and evaluation of resources in a given forest as well as data collection for improved forest conservation. (MoEFCC, 2016)

Promoting Sustainable Forest Management: The MoEFCC promotes responsible forest management including Agroforestry and Community Forest Rights for practice of forest management by the community. The Ministry also supports the bioenergy and agroforestry technologies that present the different approaches of using the forest resources in a sustainable manner other than destructive logging. (Rawat et. al., 2008)

Climate Change Adaptation and Mitigation: Another ministry under MoEFCC is also engrossed in India's signatory to the principles of Paris Agreement where a special emphasis has been given to the role of forests in carbon storage. The ministry of environment supports afforestation, reforestation, and the regeneration of degraded ecosystem in order to improve the carbon stocks of India. Also, the ministry operates on policy for the elimination of carbon emission from deforestation and land degradation through REDD+ that encourages the maintenance of forest resources. (MoEFCC, 2021)

Therefore, through an effective cooperation between forest policy and green technologies, the MoEFCC will enhance its efforts to protect forests, promote

the conservation of biological diversity and support the national and international climate change policies.

Figure 1, summarizes the current regulatory framework for Forest Conservation.

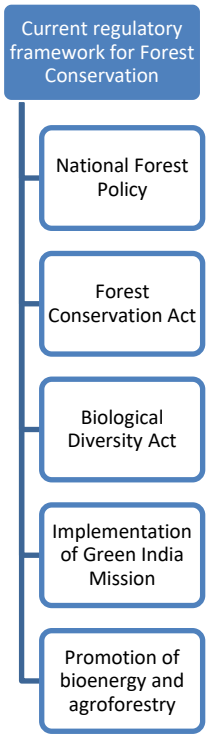


Fig. 1: Current regulatory framework for Forest Conservation

2.1. Asean's political environment and legal regulations

The conservation of forests in Southeast Asia is rationalized by both the regional and national laws. The ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) organisation stands notably for environmental protection and cooperation within the region concerning the forests management.

ASEAN Environmental Frameworks: ASEAN has implemented several environmental frameworks for the proper utilization of forest and conservation of biodiversity. One of the most important regional treaties is the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution adopted in 2002. This agreement specifically addresses the issue of forest fires, particularly those caused by the slash-and-burn method used for field clearing.

The Prohibition of Smoke Haze Pollution and Control of Transboundary Haze from Burning Fires in Asia centres on the management of the smoke haze pollution. It ensures that members of Association of Southeast Asian Nations

exercise regional cooperation in preventing and combating cases of environmental degradation caused by burning of forest lands which is experienced frequently in the participating countries such as Indonesia and Malaysia. (UNEP, 2024)

ASEAN Cooperation on Forests: ASEAN also launched the ASEAN Forest Cooperation (AFoCo), aim of which is the promotion of effective forest management for sustainable use, prevention of deforestation as well as to strengthen regional cooperation in ASEAN's forest related initiatives. The AFoCo framework promotes the utilisation of green technologies and sustainable systems such as reforestation technologies, forest certification and community-based forest management. (AFoCO, n. d.)

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: Due to this agreement, the annual haze crisis due to acts of illegal land and forest fires especially in Indonesia zone has been solved. It calls upon countries to avoid burning forests and encourages the formation of policies that offer sustainable strategies for land use; seeks to minimize the environmental effects of such fires, seven of which are identified as being destructive to the biosphere thus contributing to environmental pollution and global warming. (ASEAN, n. d.)

Countries in Southeast Asia such as Indonesia, Malaysia and Thailand have set national policies in conserving forests and the promotion of green technologies.

Indonesia: The Republic of Indonesia that has more than 2 million hectares of rainforest reserves is experiencing a severe threat to deforestation caused by palm oil plantations and a high prevalence of illegal logging. Nor has the Indonesian government failed to act to address the problem; it has put measures such as the Moratorium on New Forest Clearing and the Indonesian Forest Carbon Partnership in place to combat the problem. Modern green technologies of satellite monitoring and aerial filming are widely employed to monitor forest clearing for violation of copyrights for logging. Also, Indonesia is focusing on the expansion of other palm oil farming and other crop growing practices which are not hazardous to the forests. (Gunawan et al. 2024)

Malaysia: Through the National Forestry Policy, Malaysia has laid down its basic framework of protection of forests and sustainable forest management. It is applying technologies like certified sustainable timber and forest certification system in the hope that it would reduce on the chances of the country being exposed to deforestation through the sale of timber. It is also promoting green technology in its palm oil production like the sustainable palm oil that does not affect the expansion of plantation on the forests of Malaysia. REDD+ is the

tangible effort focused on reducing emissions from deforestation and forest degradation in the country. (Chen Ng et al., 2022)

Thailand: Generally, the current policies of the government of Thailand is directed on enhancing of forest cover and fight against the processes of deforestation. The yardsticks adopted by the country, include reforestation, whereby trees are planted to replace those that have been cut, and community-based forest management, where villages are involved in the management of the forests. Thailand requires green technology in the implementation of geo-spatial technologies for monitoring, mapping, and detection of forest fires. These nations are trying to attain the sustainable development whereby economic growth is attained side by side with conservation of the forest, an effort that has put emphasis on green technology to lessen the impacts that are implicated by extraction of the forest resources. (World Bank, 2016)

Figure 2, below, illustrates the key components of the environmental governance and cooperation framework within ASEAN regarding forest management and green technology.

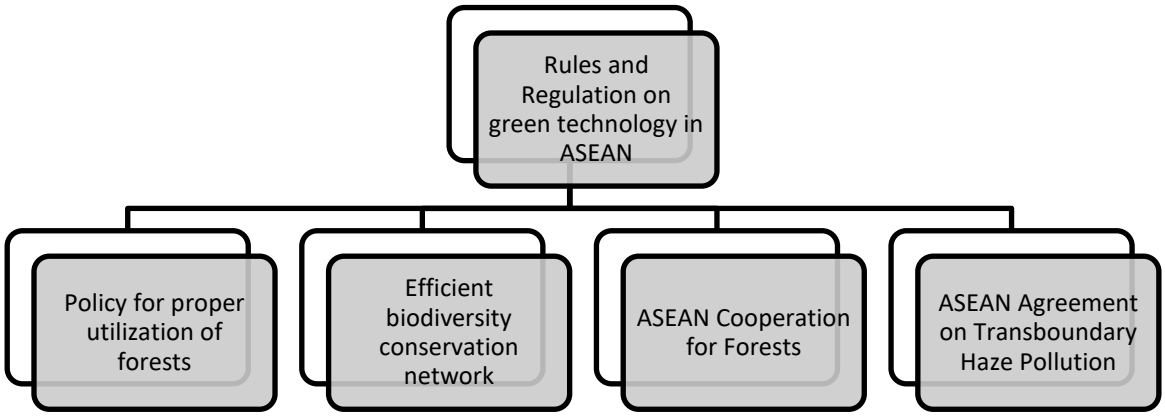


Fig. 2: Rules and Regulation on green technology in ASEAN

2.2. International treaties and frameworks

The foundation of global action is the Paris Agreement (2015) – an international treaty on climate change that seeks to limit the global temperature increase to below 2° C, with a preference for 1.5° C, due to obligatory reduction of emission of greenhouse gases. The forests are central to this deal because they are used as carbon offsets, which reduces the effects of climate change.

India's Nationally Determined Contributions (NDCs) and most of the other countries aim to address climate change through permanent forest preservation. India, for instance, has committed to growing its forested area and raising the level of carbon stock through the planting of more trees under re-afforestation campaigns.

The intention of the Paris Agreement is to prevent deforestation, and land degradation, as well as to support the restoring of degraded land and improving the sustainable land management to improve the storage of carbon in the forests. Furthermore, the agreement encourages countries to formulate and include forestry management strategies in their national Climate Change mitigation and adaptation strategies as part of overriding global Climate Change targets. (Denchak, 2021)

2.3. United Nations REDD+ Program and Its Implication to the Forests

UN REDD+ strategy is an important international instrument of the United Nations for motivating the countries of the third world to conserve their forests. REDD+ embraces concept, which involves paying countries to avoid emitting greenhouse gases from deforestation and forest degradation and to conserve and maintain forests. It does this by providing funding to developing nations that integrate policy and measures to minimise deforestation in addition to boosting the levels of carbon density of their forests. (UNEP, n. d.)

For tropically forested nations, REDD+ can therefore be regarded as mechanism for earning revenues from the provision of ecosystem goods and services without having to undertake destructive forest exploitation or conversion. The kind of policy borrowing pointed to should be seen as the long-standing adaptation of policy and regulatory ideas filling out national policies where, for example, Indonesia, Brazil, and India can improve forest conservation and global climate change mitigation. (Butler, n. d.)

REDD+ also aims at promoting community involvement because stakeholders of local communities are involved in the use of sustainable forests. It makes forest-dependent benefit from practicing sustainable practices and contribute to fight against climate change at the international level. Some of the meanings that REDD+ has for forest regions are better governance of the forest and

better monitoring and use of green technology to get accurate measurement and verification of carbon stocks. (Pandey et al., 2024)

2.4. Challenges in current regulatory and policy frameworks

Policy implementation inconsistency means that policies can be instituted but their implementation is not coherent, thus goes against forest conservation policies. The laws are hardly implemented in countries such as India and most of the South-East Asian countries and different actors from public to private sectors to local community groups may have contradictory motives.

Most of the policies developed to address issues of forest conservation may be noble but they may fail due to poor coordination between the central and other levels of government, insufficient funding or interference by politicians. For instance, the MoEFCC in India might provide a set of directives for forest conservation, but either the state-level authorities and subordinate regional bodies cannot or will not apply these laws.

Moreover, the process of forest policy disregards the rights of indigenous people who are the direct stakeholders in policies related to land usage but whose voice is rarely heard and considered. This has a dysfunctional model, in which local communities are sometimes locked out of the policies on tenure and governance of forests in which they are the main stakeholders.

Likewise, in Southeast Asia whereas instruments like the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution exist, implementation remains a major issue especially in countries, which are notorious for forest fires and Illegal logging. Multiple government departments, as well as a lack of synchronisation between national governments and local politics, are the factors that lead to policy fragmentation. This makes it difficult to respond to several interrelated problems such as deforestation, land degradation, and loss of biological diversity. (Marquardt et al., 2023)

Coordinated action by central, state and local governments, communities, and the private sector is necessary for implementation of public policies. It also requires adequate financial and human resources, clear reporting procedures, and a systematic approach regarding monitoring the actual implementation of conservation laws and possessing sufficiently stringent guidelines to safely

reduce policy rigidity and instability on the environment. (Zabel & Hausler, 2024)

One of the major problems facing forest conservation is deforestation, and reforestation-conflicting uses of the land remain a critical issue in the conservation of forest habitat for most portions of the world, especially developing landscapes like Southeast Asia and India. These conflicts occur when for instance, agricultural expansion, urban development, industrialization and conservation leads to over utilisation of forest resources or loss of ecological systems.

In India, agricultural expansion is often cited as the primary reason for deforestation, as it is the fastest-growing sector in the country. Farmers often engage in deforestation to prepare land for farming or to create grazing areas for livestock due to the rarity of fertile land. The conflict is facilitated by land-use policies where there is licence for the expansion of agricultural production without ideological impacts.

Urban development is another growing pressure on forested areas, as cities expand, and infrastructure projects encroach on natural habitats. This further fragment the living spaces of wildlife, making it difficult for species to thrive. Similarly, large-scale commercial farming across Southeast Asia including palm oil, rubber and timber farming have been attributed to deforestation. It is produced from oils extracted from crops and mainly cultivated in Indonesia and Malaysia where forests are cut down to pave way for these crops, thus causing extensive loss of species and hazy weather of the region.

Sustainable economic development, based on industrialized agricultural practices results in the overall neglect and destruction of forests. This creates a dilemma: while forest conservation is promoted as a key to a long-term well-being, if often feels like a catch-22 situation. The push for conservation becomes increasingly difficult when it conflicts with the demands of economic growth and industrialized agriculture, making it less of a "win-win" solution as initially hoped. (Scheidel & Gingrich, 2020)

Increased resource competition does lead to land-use conflicts over resources such as water, pastures or grazing lands, timber or minerals, due to unsubstantial tenure systems that local people, especially indigenous ones, have over their

land. As a result, there is no legal protection on such rights; individuals can be forcibly evicted and traditional means of living eliminated.

Local people, mostly Indigenous people believe in sustainable land management but many a time their voices go unnoticed due to many corporate industries and unsustainable policies and legislation that advance short term economic benefits.

Solving these issues can only be achieved through the multi-actor approach that will have to address the interests of business and development, indigenous people, and conservation. Long term solutions on mitigating these conflicts include formulation and implementation of sustainable agriculture policies, reforestation policies, and recognized territorial rights for the indigenous people. (Bergius et al., 2020).

The European Union (EU) 2023/1115 on deforestation-free products is poised to significantly impact Asian countries that export raw materials, particularly those involved in the production of palm oil, soy, coffee, cocoa, rubber, and wood products. This regulation aims to curb deforestation and promote sustainable practices in global supply chains. To comply, products must not contribute to deforestation or forest degradation after December 31, 2020, and commodities must be produced in accordance with the relevant laws of the country of origin. Asian countries that export raw materials will need to adapt to these new regulations to maintain access to the EU market. This may involve implementing sustainable practices, ensuring compliance with local laws, and providing detailed information about their supply chains. Companies will also be required to conduct due diligence to ensure that their supply chains are deforestation-free and compliant with local laws. This will involve collecting detailed information about suppliers, assessing and mitigating risks, and maintaining documentation for at least five years. While the regulation presents challenges for Asian countries and companies, it also offers opportunities for sustainable growth and development. By adopting deforestation-free practices, companies can reduce their environmental impact, improve their reputation, and maintain access to the EU market. Ultimately, the regulation has the potential to promote sustainable and responsible trade practices, benefiting both the environment and the economies of Asian countries. (van Noordwijk et. al., 2025)

Figure 3 represents the main challenges faced in the current regulatory and policy framework for forest conservation. These interrelated issues create barriers to the successful implementation of forest conservation policies, making it difficult to balance environmental protection with economic development needs.

Fig. 3: Challenges in current regulatory and policy framework

3. USE OF TECHNOLOGY

Lack of technological use is one of the biggest issues in preventing forest protection especially in the developing part of the world such as India and Asia. Although green technologies are opportunities to redesign forest management, their adoption and incorporation into the existing forest conservation paradigms remains a challenge.

As a result, it is fairly apparent that the technological application is inconsequential and deficient in several ways, for example, in the observing and implementing of the forest protection laws. Technologically enhanced methods such as satellite imagery, GIS, and drone-based methods may help to gather information on the current frontier in deforestation, unlawful logging, and forest health. However, these technologies though exist in several countries they are under exploited due to high costs, inadequate technical requirements and limited human resources.

For example, although India's MoEFCC has trailed satellite-based monitoring technologies, the adoption of such tools is still tiny because the country's budget does not allow for extensive investments in this sector and many rural forests lack technical support. In countries such as Indonesia and Malaysia have gradually accepted the usage of satellite monitoring to monitor forest loss, but the technologies are disjointed and there is not always a proper coordination of relevant data and information can flow between one agency to another.

Further, there is a notable lack of application of technology on sustainable use of land resource. Sustainable timber production, bioenergy use of forest residues, and precision agriculture can greatly minimize environmental harm, though the application of these advances is limited because individuals and local communities as well as policymakers have limited awareness, funding, and expertise.

Another major challenge is the lack of cooperation from local clans who have been used to following traditional forms of forest governance. As a result, countering this resistance entails proper capacity development, conduct of technical skills and adequate training of end users and stakeholders about affordability, ease and relevance of green technologies at the end user level.

To overcome these barriers characteristic for developing countries, governments and Non-Governmental Organizations should concentrate on applying modern techniques in the sphere of forest management, invest into improving capacities of employees, and encourage collaboration with private sector to promote application of sustainable practices. Policy initiatives and international cooperation may also be used as vehicles in the improvement of the technological advancement in the management of forests. (Raihan, 2023)

Figure 4 highlights the key areas where technology is applied in modern forest management practices.

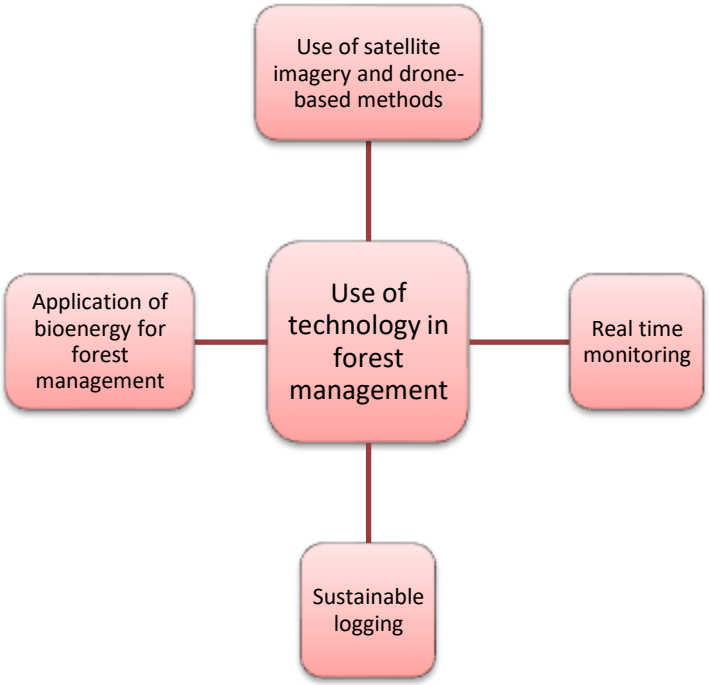


Fig. 4: Application of technology in sustainable forest management

3.1. Potential of Green Technology in Forest Management and Conservation

Green technology has become a forceful weapon that can be adopted in the search for sustainable utilization and protection of forests. With increased environmental concerns such as deforestation, loss of biodiversity and climate change, green technology provides a chance to introducing new products that fit the global challenges and achieve both the environmental and economical goals for society.

If well harnessed, green technology in the management of forests has the potential of increasing the effectiveness of the conservation processes, mitigating on the negative impacts of the environment to the forests and generally improving on the sustainability of the forest resources. The area where green technology has provided a great benefit to the management of the forests is in the area of detection and information gathering. Real-time follow up on health and deforestation using technologies like remote sensing, GIS, satellite images.

These technologies make it possible for the forest managers and policy makers to monitor the level of illegal loggers, to identify areas that are prone to fire and to assess the overall change in the forest cover in an incredibly short time span. For instance, the development of satellite-based systems such as the Global Forest Watch platform the enables a follow up of current data on deforestation

based on which it is possible to notice illicit acts of logging in a certain forested area which was previously inaccessible.

By utilizing these technologies, forest management agencies are better equipped to respond to threats as they arise, prevent further damage, and enforce policies effectively. (Feigin et al., 2023)
Besides the monitoring function, green technologies facilitate the restoration and protection of degraded forest ecosystems. Sustainable forestation and afforestation-have key actions towards the replenishment of the world's canopies-automation like; drone seeding and planting. Large quantities of tree seeds can be planted in a relatively short period by drones especially in large scaled afforestation in the hard to reach region.

These technologies do not only hasten the restoration process but also raise the possibilities of establishing plants through right environmental conditions which improves forest regeneration. Yet another field where green technology holds potential for refined work is the cleanest forestry for foresting forests. These include timber, fuelwood, and non-timber forest products whose use is a challenge due to overexploitation of the forest resources.

Efficiency can therefore be used to balance resource extraction, using green technologies like precision forestry tools. For instance, laser scanning and drones with LiDAR can map density and structure of the forest that will allow to manage the forest resources and decide what trees, and when, should be cut. These results reduce wastage and guarantee that the practice of the following harvest is proper in maintaining the forest for the next generations. (TraceX, 2023)

Green technologies can enhance the change of more sustainable land-use practices in agriculture and other related sectors. In nations where deforestation is because of agriculture, innovational methods such as agroforestry and precision farming can offer similar revenues sources for farmers without the need to cut down trees.

Agroforestry offers several benefits, including the integration of trees within crop production systems, which enhances biological culture, soil health, and boosts carbon levels in the ecosystem. Unlike traditional agriculture – which often has a destructive effect on soil, water, and living organisms while damaging the surrounding forests – agroforestry promotes sustainability.

Precision agriculture serves as another example of how green technologies can transform farming. By leveraging data technologies, farmer can minimize the use of water, fertilizers, and pesticides, which not only optimizes harvests but

also reduces environmental harm. This innovative approach mitigates the negative impacts of traditional farming on forests and ecosystems.

Green technology also plays a crucial role in combating forest fires, which pose a serious threat to forest ecosystems worldwide. Early detection of fires is now possible through satellite-based fire monitoring, and ground-based sensors. These fire detection technologies help in early detection hence faster response as flames do not spread.

Further, the fire prevention systems incorporating data on weather conditions moisture contents in the foliage vegetation can determine potential fire risks and undertake measures like fire generators or the removal of flammable vegetation. These technologies are very useful in controlling risks on forest fires especially in areas that may be affected by climate change that causes instance wildfires. (Konfo et al., 2024)

Innovative advances such as the green technology is significant in ensuring that forest conservation agenda do not break the financial back. One of the key challenges hindering the protection of tropical forest is the lack of adequate financial support for conservation initiatives. New mechanisms such as carbon trading and Payment for Ecosystem Services (PES), offer sustainable solutions to this challenge. These systems pay for the protection of forests, allowing forest owners and nations to sell credits for preserving forests that absorb carbon, thereby contributing the fight against climate change.

The carbon credits may then be sold to other firms or government whose aim is to reduce their emission of greenhouse gases. Likewise, PES schemes provide incentives such as financial incentives to landowners or communities practicing appropriate sustainable forest management practices to promote and practically make forest conservation financially sustainable. (Edwards et al., 2019)

Therefore, utilization of green technology in the management of forests accelerates when there is incorporation of the local community. Technology assisted community-based forest management results when the forest target groups are encouraged to play an active role in the management of the forests. It is possible to use technologies to control the forest condition, identify species and distribution, and effectively manage the resources.

With green technology, various communities can receive tools such as mobile applications, drones, GPS devices, so that they can also participate actively in sustainable forest use and hope that the conservation programs will be in concordance with their knowledge. It is, however, crucial to clarify that green technology as applied to the forest management and conservation can open also

a vast number of opportunities which needs, however, stable and favourable policies, good governance, appropriate public- private partnerships. Superpowers and international organizations need to put more efforts in Research and Development to ensure that environmentally friendly technologies cost low to ensure countries especially the developing ones embrace them. Finally, capacity-building is vital to support education learning to enable local people to use these technologies meaningfully by those involved in forest management. (Ota et al., 2020).

Figure 5, below, illustrates the various opportunities offered by green technology in the sustainable management and conservation of forest ecosystems.

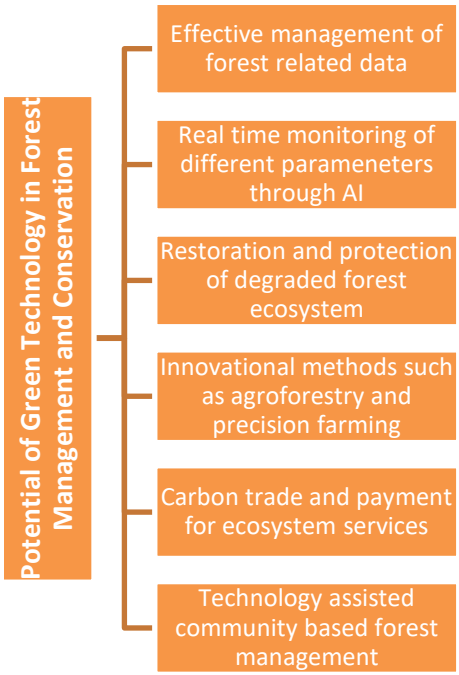


Fig. 5: Potential of Green Technology in Forest Management and Conservation

3.2. Policy Implications for Robust Green Technology Application

There is a lot of potential for green technologies in the domain of forest management and conservation, yet for the latter to work, it is a pre-requisite that these need supportive policies. There is a need for comprehensive policies for the development of green technology solutions for various sectors of an economy as well as for their implementation. These policies require being broadly defined to encompass not only the technology requirements, but also the environmental, social and economic environments in which these technologies are applied. In their absence the effectiveness of such technologies and equipment is unlikely to be achieved. (Prins et al., 2023)

Perhaps one of the most significant policy barriers to the application of green technology for forest conservation is the bureaucratic framework that often slows progress. Government should thus provide laws that provide a clear policy on forests management and should also be able to be enforced to the letter. This also includes development of protocols for assessing the status of the forest, capacity in storing carbon as well as supervision of the extraction of other resources. The use of satellite imagery, drones and other tools can be encouraged through legal provision that mandates reporting of deforestation, log cutting and forest burning in real-time. A favourable policy environment guarantees that more of these technologies are not just mere 'nice to have' instruments in forest management and conservation, but framework enablers in those contexts.

Beside regulation, the few well established financial incentives contribute to green technologies enhancement regarding their utilization. There is a need for public and private partners to develop financial structures that can ensure better access to green technologies among managers, communities and businesses in the forests. Subsidies, grant funding and concessional credit are examples of the financial incentives that can help reduce the requirement of upfront capital investment in green technologies, especially in less developed regions where lack of capital may be a major factor deterring the promotion of green technologies.

Moreover, governments could introduce carbon credits or payment for ecosystem services (PES), the latter allowing those that extend forests employing green advances to be financially compensated. Some of these included have been known to support sustainable management activities by checking the costs and providing sustainable benefits to the communities and forest managers. (Shah, 2023)

Governments should support changes that promote research and development (R&D) in green technologies so that innovations would make these green technologies affordable. Policy makers in governments, industry and academia need to continue to invest in, at least, precision forestry, sustainable timber production and restoration of forest damaged by calamities. Thus, through investing in innovation, policies increased chances of achieving scale economies in the deployment of green technologies to the users. At the same time, the R&D can provide more specific information of the ways to apply those technologies adapted to the local environment, which also plays an important role of implementing those dependable technologies in various forest ecosystems.

Capacity development and education are the critical elements to the ability to implement green technologies. These technologies can be improved with a solid governmental and international organizations investment in training programs that can raise the awareness of local communities, forest managers, and policymakers about the uses and values of these technologies. It is crucial to establish top-down conservation while also giving local populations tools to want to save the planet, to use eco-friendly technologies and achieve sustainable development more effectively.

For example, capacity building in the use of satellite tools, drones and GIS for example, would enable local forest managers keep better track of their forest resources, and to identify early onset of any unlawful incidence. In the long term, such training will go a long way towards establishing an innovation culture that promotes adoption of technology among the local players. (Ikram & Sadki, 2024)

A policy approach also needs to include green technology at the intersection of environmental and development policies. Measures should integrate its goals of promoting forest protection with national emission reduction goals under climate change, strategies for country's further economic growth, and programs for species preservation.

Sustainable land management practices and agroforestry are part of green technology that can contribute to the fulfilment of these wider objectives, since they relieve the pressure on forests and at the same time offer income-generation opportunities for the communities involved. Environmental management should not be seen as a sub strategy or an appendage to development blueprints but should form an integral part of development blueprints so that forest preservation and economic growth are complementary. This approach can eliminate areas of conflict and inconsistency between the development and the conservation, thus, supplying a better, sound and sustainable answer to the issues of deforestation and land degradation. (Dwivedi et al., 2022)

Solidarity and information exchange is critical when fostering the use of green technologies on the international level. Most countries responding to the survey are in the similar position as many countries in Southeast Asia and Sub-Saharan Africa grappling with issues of deforestation, and/or illegal logging in degraded forests. At the global level, through United Nation's REDD+ program or the Convention on Biological Diversity, countries learn, adopt and implement the best practices in the management of forests. Global collaboration also proves beneficial in the search of fund sources to finance big projects intended for the environment, particularly to those countries that have little capital.

Some of the problems of forest management are the transboundary problems which may include the fire and the cutting of trees at cross border areas, habitat diminishing and many others. By these reasons, countries in the region may need to come up with joint solution to manage the forest through employing the technological solutions and measures on the same manners.

Community awareness and support are another prerequisite to policies on green technology. Members of the public together with governments, NGOs, and organizations should begin to spread awareness of green technologies that are useful in protecting forests. Through public campaigns, consumers, businesses, and policymakers can be informed about sustainable forest management promoting greater use of eco-products and services.Unfortunately, the level of educated populaces at a given time denotes that once informed, the public forms capable bottom-up pressure for change that can compel industries and policymakers to be sustainable. (TraceX, 2024).

Figure 6, summarizes the policy implications for robust green technology applications as described in the text.

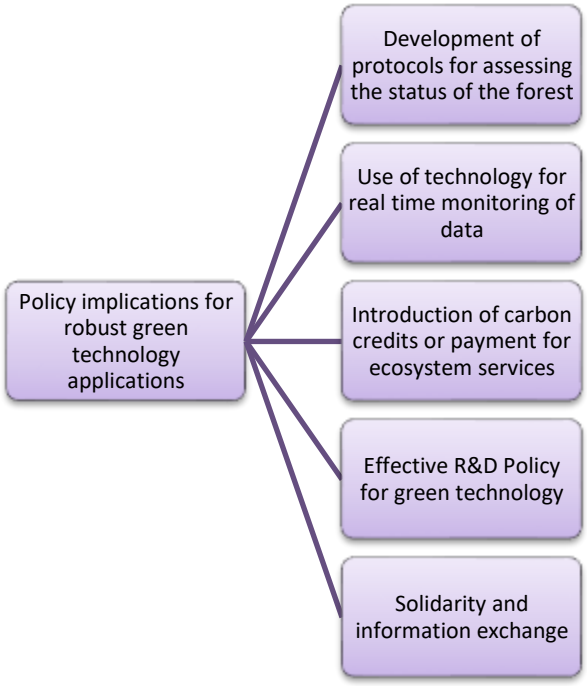


Fig. 6: Policy implications for robust green technology applications

3.3. Green Governance: Integrating Green Technology into Policy Making

Green governance can be explained as the process of implementing environmental sustainability objectives in running governance systems,

exercising decision making, policymaking and undertaking other functions with the view of promoting ecological balance in the long run. Green governing which is the incorporation of green technology in policy making is an important aspect which is needed so as to ensure that leaders embrace green technology to solve the various environmental problems such as deforestation, pollution and climate change among others.

This integration not only improves the efficiency of a policy but also makes sure that the modern technologies are utilized to fulfil other sustainability objectives. If green technology is to be integrated into the policy sector, governments should come up with policies that cater for sustainability on a global scale.

This involves including green technologies into national frameworks that deal with climate change management, conservation, and globally endowed economic development. For instance, the use of policies; renewable energy, agriculture, and forests should be complemented by applications of green technology; solar power, smart farming equipment, and satellite imagery of forest health respectively. As such, governments may establish linkages between these technologies so that they complement the objectives of the conservation society and meet technological demands. (Li et al.,2018)

Another important attribute when speaking about green governance is the establishment of green enabling environment to foster usage of green technologies. Great efforts have to be made to provide the sufficiently clear and stable framework as far as to provide proper motivation for businesses and industries to use sustainable technologies. This can include tax credits and subsidies for efficient power technologies as well as fair grants to companies managing renewable power technologies or tools.

Moreover, environmental regulations can only be enforced when and where there is technological support available. For example, using satellite imagery it is possible to monitor the violation such as illegal logging or deforestation and guarantee that law enforcement agencies will be able to respond promptly. (Wu & Tham, 2023)

Stake-holders have played a role in the development of this policy. Incorporation of green technologies is the central area of the collaboration of governmental organizations on the one hand and scientific institutions and private sector as well as countries' inhabitants on the other hand. In some cases, carbon control may be more effective not just if it is done as joint public-private partnership, but also when it can be introduced in a flexible and responsive manner to meet the specific needs of individual countries. This means that the

communities' involvement in decision making especially those depending directly on natural resources can make policies to be more efficient, relevant and more so supportive of the green technology use. (Hamdan et al., 2021)

4. CASE STUDIES

Exploratory studies of green technologies in preservation and management of forests provide insights in usage of technologies in practical settings. These examples showed how innovation may address urgent environmental issues including deforestation, loss of biodiversity and climate changes while supporting economic growth.

This paper presents a well-known example of satellite-based monitoring systems employed by the Global Forest Watch (GFW) initiative. Built for governments, NGOs, companies and other stakeholders, GFW provides real-time satellite imagery to observe forest loss, and helps to evaluate the degree of deforestation with much greater precision. For example, the GFW platform was used effectively to monitor and record violation of the law on deforestation in Indonesia and Brazil. This has therefore resolved a problem of lack of appropriate information on forest protection laws for local governments to enforce as well as given the ability to shame corporations on their supply chain. (Weisse & Petersen, 2015)

This is a pilot project which has shown a lot of success in Kenya using drone technology to support reforestation. The World Wildlife Fund (WWF) hired drone companies to employ the aerial seeding technique that went on to rehabilitate vast areas of land. This means that instead of spending many days physically planting trees, seeds can be sown using drones in inaccessible regions with the aim of undertaking tree planting at a much faster pace due to the reduction of time and cost bearing in mind that human led planting immediately results in exhaustion. It has been most helpful in reforestation of areas that are hard to access and where vital ecosystems to acts as carbon reservoirs have been degraded. (Asher, 2023)

This has been applied in US especially in the Pacific Northwest and another example is precision forestry. The latest tools in the management of people's forests include LiDAR (Light Detection and Ranging) and drones to make maps of the structures of the forests, to identify the species, and, therefore, to organize the operations in logging with greater accuracy. This means that only trees that have met their maturity level and are ready to be sold in the market are cut down leaving the young trees to grow thus enhancing sustainable production of timber and regeneration of forests. (Hudak et al., 2009)

These case studies demonstrate how green technologies can help to foster progress towards the goal of saving forests and, therefore, there is a need to see more investment and policies to promote the use of these technologies all over the world.

5. FUTURE DIRECTIONS

The future of forest conservation is built on the future development and application of green technologies, which will help monitor, protect, and recover forests. Where the climate change, the increased loss of biological diversity, and the rapid rate of deforestation are emerging challenges globally, green technologies will be becoming the key determinants of viable solutions. Thus, the future directions in this field will include the scaling up of regards technological applications, the improvement of the accessibility of technologies, and the integration of other industries.

AI and Machine learning are promising future directions for green technology for conservation of forests are in great potential. AI can give more value by integrating large amount of environmental data acquired by satellites, drones and sensor networks. It has been claimed that with the help of machine learning it is possible to predict the state of forests and detect preliminary signs of deforestation and declining level of biodiversity with a high degree of accuracy.

For instance, algorithms can use satellite images to filter out or instantly recognize instances of piracy in logging or areas prone for fire disasters in the forest. Many of these technologies can deliver information that forest managers can use to make better decisions and prompt interventions.
Moreover, with its help, it would be possible to make the processes of restoration of forests more effective. Even though reforestation or afforestation exists, the models will enable the AI systems to identify the best locale and climate for undertaking such projects. This can augment the efficacy of restoration strategy's goal for approaching new forests and they would be fit to grow in new climates.

The Internet of Things (IoT) is another technology that can enhance forest conservation performances greatly. IoT devices may include sensors in forested regions where information on temperature, humidity, moisture content of the soil and air quality could be acquired in real time. This stream of data can give an accurate picture of the status of ecosystems to the forest managers in real-time hence efficient means of combating calamities such as fires, pestilence or even unlawful enrichment of forests.

For instance, by equipping sensors on Internet of Things (IoT), they can be used to keep checking on the areas of forests that are experiencing some early signs of disease or stress that are signs of larger environmental problem. Such sensors have the capability to activate automatic features in buildings to immediately notify local authorities when there is a fire thus allowing them to intervene before a small fire becomes a big problem. Also, IoT is helpful in tracking down the population densities of species while offering crucial information needed to protect species from endangered extinction.

The application of blockchain has great promising in regard with the problems associated with the illicit logging and irrational utilization of forest resources. Using blockchain, the source of origin of timber and other forest products can be followed from the point of production to the consumer. This technology can help ensure that products sourced for the market were gotten from sustainable sources hence limiting the demand for and use of ILO products. The future vision of blockchain usage indicates that consumers will be able to track back the footprint they have left on the environment when making a purchase.

For example, a consumer buying furniture might be able to use the platform built with the aid of a blockchain to check out the origin of the wood and ascertain that it was harvested from an accredited sustainable source. In carbon trading system, supposed credits from forest conservation and restoration projects are traded on an open and secure network which has the effect of giving motivation to fund forest protection.

In the case of the green technology in forests, the implementation of the tools depends not only on the different innovations in technology but the cooperation of governments, technology engineers, businesses, and forest people. Improvements in the future are going to require more coordinated action by different ministries and other actors in developing coherent policies and subsidies aimed at promoting the establishment of green technologies.

For example, political authorities will have to offer more encouragements for commercial companies and resident population to implement and practice sustainable policies and behaviours in the future. These policies may include provision of grant for cleaner technologies, provision of tax credits to sustainable businesses and supporting local development of conservation technologies. Moreover, more collaboration in terms of international relations will be important when it comes to the scaling of green technologies which are crucial in areas in the world most vulnerable to forest loss.

Local people should therefore get involved in the use of the above technologies in conservation of the forests. Local people and especially those from indigenous and rural settings have many traditional practices and policies about forest and they can form an important policy in observation of forests- policy. Technology should continue to socially enable these communities, giving them the tools and the knowledge to make the most of green technologies. Integrating local people's knowledge with green technologies to managed forests proves to be more effective than the conventional approaches to forest management.

The trend towards sustainability in the financial sector means that green finance will play a major role in the implementation of green technologies in the preservation of the forests. The availability of green bonds, impact investments, and forest carbon credits as the tools for financing forest conservation will support the innovative use of the green technologies. These financial tools will ensure that funds for conservation are sourced while at the same time tying financial rewards of different businesses to the need to preserve the environment. However, over time, forest carbon markets might grow even more, which could result to more investment towards the forest conservation and restoration. These markets would create the financial motive for countries and businesses and communities to practice sustainable forest management to support global climate change goals. Furthermore, existing cooperation between financial institutions and technology companies may enable creation of green technologies, sustaining an infinite loop of development and investment necessary for long term environmental health.

6. CONCLUSION

Green technology can be a driving force for the process of revolution change in the field of forest conservation and management. When applied to forest governance, these innovations – AI, IoT, blockchain, green finance – can greatly improve monitoring and enforcement and boost sustainability. These technologies include real time data gathering, resource optimization and transparent provision of supply chain data in responding to challenges of increasing environmental degeneration especially deforestation and loss of biodiversity.

However, the success depends upon clear policies, financial incentives, and coordination among different tiers of government, industries, and subnational entities. So going forward one can suggest the following issues that will act as guidelines in policies of enshrinement of such technologies: Finally, by considering green technologies as instruments for the accomplishment of

broader environmental and economic objectives it is possible to defend forests, fight climate change and advance sustainable development to allow forests fulfil their multiple ecological, social and economic functions for people in the present and in the future.

7. REFERENCES

AFoCO. (n.d.). *AFoCO in Brief*. Retrieved from https://afocosec.org/about-us/afoco-in-brief/

AGARWAL, A.; WOLLENBERG, E.; PERSHA, L. Governing agriculture-forest landscapes to achieve climate change mitigation. *Global Environmental Change*, vol. 29, 2014, pp. 270–280. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.10.001

ASHER, C. New Tree Tech: Cutting-edge drones give reforestation a helping hand. *Mongabay*, 2023. Retrieved from https://news.mongabay.com/2023/07/new-tree-tech-cutting-edge-drones-give-reforestation-a-helping-hand/

ASEAN. *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Retrieved from https://hazeportal.asean.org/action/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/

BERGIUS, M. et al. Green economy, degradation narratives, and land-use conflicts in Tanzania. *World Development*, vol. 129, 2020, pp. 104850. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104850

BUTLER, R. A. *REDD (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation in developing countries)*. Retrieved from https://worldrainforests.com/redd/

CHEN NG, J. S et al. Recent forest and land-use policy changes in Sabah, Malaysian Borneo: Are they truly transformational? *Land Use Policy*, vol. 121, 2022, pp. 106308. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106308

DENCHAK, M. Paris Climate Agreement: Everything You Need to Know. *NRDC*, 2021. Retrieved from https://www.nrdc.org/stories/paris-climate-agreement-everything-you-need-know

DWIVEDI, Y. K. et al. Climate change and COP26: Are digital technologies and information management part of the problem or the solution? An editorial reflection and call to action. *International Journal of Information Management*, vol. 63, 2022, pp. 102456. https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2021.102456

EDWARDS, D. P. et al. Conservation of Tropical Forests in the Anthropocene. *Current Biology*, vol. 29(19), 2019, pp. R1008–R1020. https://doi.org/10.1016/j.cub.2019.08.026

FEIGIN, S. V. et al. Proposed solutions to anthropogenic climate change: A systematic literature review and a new way forward. *Heliyon*, vol. 9(10), 2023, pp. e20544. https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e20544

GUNAWAN, H. et al. A review of forest fragmentation in Indonesia under the DPSIR framework for biodiversity conservation strategies. *Global Ecology and Conservation*, vol. 51, 2024, pp. e02918. https://doi.org/10.1016/j.gecco.2024.e02918

HAMDAN, H. A. M.; ANDERSON, P. H.; DE BOER, L. Stakeholder collaboration in sustainable neighborhood projects—A review and research agenda. *Sustainable Cities and Society*, vol. 68, 2021, pp. 102776. https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.102776

HUDAK, A. T.; EVANS, J. S.; SMITH, A. M. S. LiDAR Utility for Natural Resource Managers. *Remote Sensing*, vol. 1(4), 2009, pp. 934–951. https://doi.org/10.3390/rs1040934

IKRAM, M.; SADKI, J. E. Resilient and sustainable green technology strategies: A study of Morocco's path toward sustainable development. *Sustainable Futures*, vol. 8, 2024, pp. 100327. https://doi.org/10.1016/j.sftr.2024.100327

KONFO, T. R. C. et al. Recent climate-smart innovations in agrifood to enhance producer incomes through sustainable solutions. *Journal of Agriculture and Food Research*, vol. 15, 2024, pp. 100985. https://doi.org/10.1016/j.jafr.2024.100985

LI, W.; XU, J.; ZHENG, M. Green Governance: New Perspective from Open Innovation. *Sustainability*, vol. 10(11), 2018, pp. 3845. https://doi.org/10.3390/su10113845

MARQUARDT, J.; FÜNFGELD, A.; ELSÄSSER, J. P. Institutionalizing climate change mitigation in the Global South: Current trends and future research. *Earth System Governance*, vol. 15, 2023, pp. 100163.. https://doi.org/10.1016/j.esg.2022.100163

MoEFCC. *Ecosystems Service Improvement Project Environment and Social Management Framework and Tribal Development Framework*. Green India Mission Directorate, 2016. Retrieved from https://moef.gov.in/uploads/2018/04/ESMF25-01-2017_4-1.pdf

MoEFCC. *India: Third Biennial Update Report to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Green India Mission Directorate, 2021. Retrieved from https://moef.gov.in/uploads/2024/01/INDIA_BUR-3.pdf

MURPHY, D. J. Carbon Sequestration by Tropical Trees and Crops: A Case Study of Oil Palm. *Agriculture*, vol. 14(7), 2024, pp. 1133. https://doi.org/10.3390/agriculture14071133

OTA, L. et al. Community-based management of tropical forests: lessons learned and implications for sustainable forest management. In: *Burleigh Dodds Science Publishing*, 2020, pp. 0074.24. https://doi.org/10.19103/AS.2020.0074.24

PANDEY, H. P. et al. Decoupling REDD+ understanding of local stakeholders on the onset of materializing carbon credits from forests in Nepal. *Forest Ecosystems*, vol. 11, 2024, pp. 100239. https://doi.org/10.1016/j.fecs.2024.100239

PIB (Press Information Bureau). Aim and objectives under Forest Policy, 1988. *Press Information Bureau*, 2010. Retrieved from https://pib.gov.in/newsite/erelcontent.aspx?relid=57051

PIB (Press Information Bureau). Year End Review: Ministry of Environment Forest and Climate Change. *Press Information Bureau*, 2022.. Retrieved from https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1886051

PRINS, K.; KOHL, M.; LINSER, S. Is the concept of sustainable forest management still fit for purpose? *Forest Policy and Economics*, vol. 157, 2023, pp. 103072. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2023.103072

RAIHAN, A. Artificial intelligence and machine learning applications in forest management and biodiversity. *Natural Resources Conservation and Research*, vol. 6(2), 2023, pp. 3825. https://doi.org/10.24294/nrcr.v6i2.3825

RAWAT, T. S. et al. Sustainable forest management in India. *Current Science*, vol. 94(8), 2008, pp. 996–1002.

SHAH, A. Modern Technology for Sustainable Forest Management in India. *Observer Research Foundation*, 2023. Retrieved from https://www.orfonline.org/research/modern-technology-for-sustainable-forest-management-in-india

SCHEIDEL, A.; GINGRICH, S. Toward sustainable and just forest recovery: Research gaps and potentials for knowledge integration. *One Earth*, vol. 3(6), 2020, pp. 680–690. https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.11.005

TRACEX. ASEAN deforestation regulations and sustainable supply chains in Southeast Asia. *Tracextech*, 2024. Retrieved from https://tracextech.com/asean-deforestation-regulations-in-southeast-asia/

TRACEX. Afforestation vs Reforestation Explained. *Tracextech*, 2023. Retrieved from https://tracextech.com/afforestation-vs-reforestation/

UNEP (United Nations Environment Programme). Advancing environmental rights in Southeast Asia: Environment law and governance. *United Nations Environment Programme*, 2024. Retrieved from https://www.unep.org/technical-highlight/advancing-environmental-rights-southeast-asia

UNEP (United Nations Environment Programme). REDD+. *United Nations Environment Programme*. Retrieved from https://www.unep.org/explore-topics/climate-action/what-we-do/redd

VAN NOORDWIJK, M.; LEIMONA, B.; MINANG, P. A.; The European deforestation-free trade regulation: collateral damage to agroforesters?; *Current Opinion in Environmental Sustainability,* 2025, 101505; https://doi.org/10.1016/j.cosust.2024.101505

WEISSE, M.; PETERSEN, R. Brazil and Indonesia struggling to reduce deforestation. *Global Forest Watch*, 2015. Retrieved from https://www.globalforestwatch.org/blog/forest-insights/brazil-and-indonesia-struggling-to-reduce-deforestation/

WORLD BANK. State and Trends of Carbon Pricing 2021. *World Bank*, 2021. Retrieved from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35620

WU, Y.; THAM, J. The impact of environmental regulation, Environment, Social and Government Performance, and technological innovation on enterprise resilience under a green recovery. *Heliyon*, vol. 9(10), 2023, pp. e20278. https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e20278

ZABEL, A.; HÄUSLER, M. M. Policy instruments for green infrastructure. *Landscape and Urban Planning*, vol. 242, 2024, pp. 104929. https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2023.104929

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de abril de 2025

LOS ANIMALES SALVAJES EN EL DERECHO INTERNACIONAL: UN PASO CRUCIAL HACIA EL PARADIGMA POSHUMANISTA *

WILD ANIMALS IN INTERNATIONAL LAW: A CRUCIAL STEP TOWARD THE POSTHUMANIST PARADIGM

Autor: Carolina Jiménez Sánchez, Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Universidad de Málaga (España), ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2388-5529

Fecha de recepción: 22/02/2025

Fecha de aceptación: 21/03/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00410

Resumen:

El artículo analiza la consideración jurídico-internacional de los animales salvajes, entendiendo el comercio lícito e ilícito de estos como una vulneración sistemática de los derechos de la naturaleza y una amenaza para los ecosistemas globales. A partir de una crítica a las concepciones modernas de la naturaleza como objeto fragmentado, se propone una visión poshumanista que reconoce al planeta como un ente vivo y un sujeto de derecho. Se examinan las

* El presente capítulo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación MESESA: Medio ambiente, seguridad y salud: nuevos retos del derecho en el siglo XXI (PID2021-122143NB-I00) del Ministerio de Ciencia e Innovación. Todos los enlaces web tienen por fecha de último acceso el 5 de marzo de 2025.

limitaciones de las convenciones internacionales, que tienden a enmarcar la protección de la fauna en términos mercantilistas, y se aboga por un replanteamiento del derecho internacional hacia un enfoque que contemple la dignidad intrínseca de los animales y su interconexión con los sistemas vivos. El artículo busca sentar las bases para considerar el tráfico ilegal y la tenencia de fauna salvaje como un elemento de ecocidio.

Abstract:

The article analyzes the legal-international consideration of wild animals, understanding both the lawful and unlawful trade of these animals as a systematic violation of the rights of nature and a threat to global ecosystems. Critiquing modern conceptions of nature as a fragmented object, it proposes a posthumanism vision that acknowledges the planet as a living entity and rights-bearing subject. The limitations of international conventions, often framed within mercantilist logics, are discussed, emphasizing the need to shift international law towards an approach that considers the intrinsic dignity of animals and their interconnection within living systems. The article aims to lay the groundwork for more effective regulations addressing both the illegal wildlife trade and the possession of wild fauna, with ecological, ethical, and legal implications in focus.

Palabras clave: Comercio y tráfico de animales salvajes. Derecho internacional. Poshumanismo. Naturaleza como sujeto de derechos. Humanización.

Keywords: Wildlife commerce. Wildlife trafficking. International law. Posthumanism. Nature as a rights-bearing entity. Humanization.

Índice:

1. Introducción
2. De la “Humanización” a la “Poshumanización” en el Derecho Internacional
3. De la insuficiencia de CITES
4. De los Derechos de la Naturaleza o la Madre Tierra
5. Conclusiones
6. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. From "Humanization" to "Posthumanization" in International Law
3. On the Insufficiency of CITES
4. On the rights of Nature or Mother Earth
5. Conclusion
6. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la comprensión de la naturaleza sigue dominada por una visión fragmentada y reduccionista que, ya desde el pensamiento moderno, la concibe como un objeto pasivo a la disposición humana, dividido en elementos que carecen de una interconexión profunda: flora, fauna y seres humanos. Esta concepción atomizada de la naturaleza ha cimentado la base de un sistema jurídico y político que, aún en sus mejores intenciones, ha sido incapaz de ofrecer una protección plena y efectiva a los animales no humanos, especialmente frente a fenómenos tan devastadores como el tráfico y la tenencia de animales salvajes.

El tráfico de especies y su posesión en condiciones que vulneran su bienestar y supervivencia son ejemplos paradigmáticos de lo que podría entenderse como un ecocidio, un crimen que afecta a los derechos fundamentales de los seres vivos. Sin embargo, el marco normativo internacional y las convenciones existentes, generalmente fundamentadas en concepciones mercantilistas de la naturaleza, no brindan una protección adecuada. Estos instrumentos se conciben bajo una lógica antropocéntrica que sigue tratando a los animales y otros elementos del ecosistema como recursos explotables o meramente "protegibles", sin reconocerles la dignidad inherente de ser seres vivos con derechos propios.

En este contexto, resulta fundamental repensar y superar la visión moderna que fragmenta la naturaleza, para avanzar hacia otra cosmovisión, que en alianza con las teorías poshumanistas, reconozcan al planeta como un ente vivo y unitario, donde todos los elementos del ecosistema, incluidos los seres humanos, comparten una interdependencia radical. Es imperativo reconocer los derechos del planeta y de sus especies como sujetos de derecho, no como meros objetos de posesión y explotación.

Este artículo surge como respuesta a la necesidad de abordar un tema poco tratado en la literatura académica fuera de la perspectiva punitivista o proteccionista: la consideración de los animales salvajes per sé, frente a prácticas que los convierten en mercancías, ignorando su dignidad y la interconexión vital entre todos los seres. Desde la perspectiva del derecho internacional y las teorías poshumanistas, se busca cuestionar y transformar el paradigma dominante, proponiendo una visión que no solo proteja a los animales de la explotación, sino que reconozca el valor intrínseco de todos los seres en la compleja red de la vida.

En primer lugar, se abordará la relación que existe entre el proceso de humanización del Derecho Internacional y los postulados poshumanistas, entrando a desarrollar y clarificar cuáles son los elementos de esta novedosa corriente y situando al poshumanismo como una falla concreta del denominado proceso de humanización del Derecho Internacional.

En segundo lugar, se analiza el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), subrayando sus fundamentos filosóficos. En consonancia con este análisis, se examinan considerar sus objetivos y su puesta en práctica por parte de los Estados, evidenciando sus lunes y sombras Se debate, igualmente, si el enfoque del Convenio se encuentra en línea con otros textos convencionales similares o, por el contrario, dicho texto nace desde una perspectiva diferenciadora y limitadora de la protección hacia los animales salvajes.

En tercer lugar, expuestas las limitaciones del CITES, se desarrollan diferentes concepciones desde las que han partido los presupuestos habilitantes de los llamados Derechos de la Naturaleza. En el presente trabajo, se interconectan las perspectivas de precursores como Zaffaroni y Stone, entre otros, y se suman a las cosmovisiones indígenas que ya siglos atrás habían otorgado a la naturaleza una entidad lo suficientemente relevante en sus sociedades como para considerarla un sujeto de derecho. Nos detendremos a clarificar la relación entre diferentes conceptos como “derechos de la naturaleza”, “derechos de los animales”, “Derecho Ambiental” o poshumanismo. En el mismo orden de cosas, se identifica el lugar que ocupan los animales salvajes en dichos planteamientos.

Finalmente, el artículo presenta una serie de conclusiones que buscan enriquecer el debate científico en torno a la transición hacia el paradigma poshumano, analizando sus implicaciones teóricas y prácticas. En particular, se examina cómo este cambio de enfoque influye en la evolución de la consideración jurídica de los animales salvajes, ofreciendo nuevas perspectivas

sobre sus derechos, su estatus legal y su relación con los marcos normativos internacionales.

2. DE LA "HUMANIZACIÓN" A LA "POSHUMANIZACIÓN" EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Si bien el Derecho Internacional sufrió una transformación conceptual y práctica con el proceso de humanización iniciado a mediados del siglo XX, este nunca ha terminado de permear sus estructuras desiguales y robustas, que siguen priorizando la seguridad nacional sobre la humana, el control de fronteras sobre el derecho de asilo, la legítima defensa sobre el derecho a vivir en paz, el comercio internacional sobre el codesarrollo y, al fin y al cabo, los intereses de los Estados sobre los de la humanidad en su conjunto. Así las cosas, con un proceso de humanización inacabado, imperfecto y frágil, se debe transicionar hacia paradigmas actuales de concepción poshumanista. Para nuestra disciplina, es como si el tiempo de poner a las personas en el centro hubiera pasado con más pena que gloria, nunca habiendo llegado a realizarse de manera completa. Como diría Virgilio, "el tiempo huye irremediablemente".

Pero cierto es también que el proceso de humanización del Derecho Internacional tuvo una enorme fuerza visceral y jurídica al mismo tiempo, tanta que los Estados no pudieron detener su irrupción en la *men cave*[1] que se habían construido desde tiempos de la paz de Wesfalia. Los Derechos Humanos habían llegado para quedarse, sólo había que procurarles un espacio seguro para las estructuras del poder que, al mismo tiempo, contentara a las nuevas corrientes ius-internacionalistas. Las personas ya no eran únicamente consideradas súbditas de los Estados, sino incipientes sujetos de derecho. Aunque esta conquista no fue tan universal como se dibujó, ni en términos culturales ni en términos identitarios[2], baste recordar que el primer apelativo de los derechos humanos excluía a más de la mitad de la población (derechos del hombre). Y el lenguaje no es casual.

En ese falso antropocentrismo que nunca llegó a existir, sin embargo, no había ni un ápice de luz para otras entidades vivas que no fueras humanas. No sería justo pedirle al proceso de humanización, que luchaba contra titanes, que mirara

[1] El término "men cave" hace referencia a un espacio de uso exclusivo para los hombres, en el que disfrutan de sus hobbies y de su tiempo libre sin interrupciones externas (femeninas).
[2] Sobre esta cuestión, véase JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. El Derecho Internacional de los Excluidos: sobre los derechos humanos de los grupos "vulnerables". En: BERTOT TRIANA, Harold. *El orden jurídico internacional ante las vicisitudes del siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024.

más allá. Pero desde luego, evolucionábamos como disciplina a algo destinado a caducar.

El pensamiento poshumanista desafía la centralidad del ser humano como única medida de valor, agencia y derechos en el planeta. Como hemos puesto de relieve, desde la óptica del derecho internacional, ni siquiera podemos hablar de antropocentrismo si no lo hacemos entendiendo el *antropos* como medida del Estado patriarcal y colonial.

Para el poshumanismo, y siguiendo este planteamiento análogo, el antropocentrismo ha dominado el derecho, la política y la ética durante siglos y ahora es el momento de abrir paso a un nuevo paradigma que reconozca la interconexión de todos los seres vivos y su intrínseca dignidad, sumando a ello también la inteligencia artificial. En este marco, los animales salvajes adquieren un protagonismo que trasciende su tradicional conceptualización como objetos utilitarios o mercancías e incluso como entes protegibles dentro de los postulados del Derecho Ambiental, abogando por su reconocimiento como agentes vitales en los ecosistemas y como sujetos de derecho.

Autoras como Mathilda Arvidsson y Emily Jones han defendido que el poshumanismo jurídico no solo exige un cambio normativo, sino también una transformación ontológica acerca de cómo entendemos las relaciones entre humanos y no humanos[3]. Esto implica, en primer lugar, abandonar la concepción fragmentada y dualista de la naturaleza que separa a los seres humanos de los animales y del entorno. En su lugar, esta teoría propone una visión relacional que reconozca la dependencia mutua y la co-creación de los sistemas vivos.

Fue Braidotti quien concibió el poshumanismo como una herramienta analítica que permite al mismo tiempo conectar las manifestaciones discursivas emergidas de desarrollos tecnológicos, las del cambio climático y las del propio capitalismo[4]. Para ello, resulta necesario cambiar un esquema de valores obsoleto, replanteando prácticas, políticas y valores éticos que hagan posible una nueva relación horizontal e interconectada con otras formas de vida.

Para el poshumanismo resulta especialmente relevante reconocer la vida animal y, en especial la vida salvaje, como parte integral de los sistemas ecológicos.

[3] JONES, Emily; ARVIDSSON, Mathilda. Introduction to International Law and Poshuman Theory". En: JONES, Emily; ARVIDSSON, Mathilda. *International Law and Poshuman Theory,* Routledge, 2024, p. 6, pp. 1-28.
[4] BRAIDOTTI, Rosi; BIGNALL, Simone, *Poshuman Ecologies: Complexity and Process after Deleuze,* 2019, New York and London, Rowmand and Littlefield International, pp. 304.

Desde un punto de vista jurídico esto implica insoslayablemente dotarlos de capacidad jurídica. Esta, desde mi punto de vista, no debe ser concebida como una analogía de la capacidad jurídica humana, sino que más bien debería integrarse en una suerte de evolución del concepto de capacidades jurídicas que parten de un ente vivo (Gaia) capaz de aglutinar a los sujetos que la forman. Este innovador paradigma de capacidades jurídicas podría visualizarse como un delicado castillo de naipes, en el que el planeta sirve de cimiento y los seres vivos constituyen las cartas que lo sostienen. Si uno de estos elementos careciera de la capacidad jurídica, todo el entramado colapsaría, revelando la fragilidad intrínseca de la estructura.

En este sentido, la concesión de derechos jurídicos a los animales salvajes no es un acto accesorio, sino una *conditio sine qua non* para que el resto de entidades vivas—sean humanas, robóticas o incluso fluviales— puedan, a su vez, ser reconocidas como portadoras de capacidades jurídicas. Como ya consideraba Stone en su célebre "Should Trees Have Standing?"[5], los elementos naturales son capaces de sufrir daños y, por tanto, deberían poder ser considerados sujetos de derecho, debiendo ser oportunamente representados ante los tribunales. Para Stone, el derecho hacía tiempo que había roto la barrera considerando como sujetos de derecho a entidades no vivas, como las corporaciones. La cuestión fundamental es si los animales salvajes deben ser tratados como cosas o como entidades vivas con derechos propios. En el derecho civil, los animales han sido tradicionalmente considerados como "cosas" en el sentido jurídico, lo que implica que su tratamiento está regido por las mismas normas aplicables a los bienes muebles. Esta concepción, basada en una visión antropocéntrica y utilitaria, evita otorgar a los animales salvajes capacidad para experimentar dolor y placer. De hecho, la reforma del Código Civil español ha permitido avances en el reconocimiento de los derechos de los animales, como la consideración de su bienestar en relaciones jurídicas, aunque persisten tensiones entre la concepción clásica del derecho y las nuevas corrientes que buscan otorgarles un estatus jurídico distinto al de las cosas[6].

Este acto de inclusión no sería solo una extensión de derechos, sino la reafirmación de una ecología ética interconectada, donde cada capa de la red depende de la legitimación de las demás.

Pese a que la argumentación de Stone se refería únicamente a los elementos naturales, los postulados poshumanistas van más allá, considerando que el final

[5] STONE, Christopher D. Should Trees Have Standing?. En: *Environmental Ethics For Engineers*. CRC Press, 2018. pp. 123-129.
[6] DE TORRES PEREA, José Manuel. *El nuevo estatuto jurídico de los animales en el Derecho civil: De su cosificación a su reconocimiento como seres sensibles*. Editorial Reus, 2021.

del antropocentrismo tiene también en su razón de ser a las nuevas tecnologías, que han introducido en la sociedad el cinematográfico elemento de la Inteligencia Artificial. Si bien el propio despliegue de herramientas de IA puede resultar un riesgo nuestra manera de entender el mundo, la máquina no es perniciosa *per sé*[7]. Para excluir este riesgo bastaría con asegurarnos de que las nuevas tecnologías vienen a remar a favor de los intereses de la humanidad y no a crear efectos devastadores en la misma. No es la hoja la que hiere sino la voluntad que la guía, principio que ya se encuentra asimilado por ejemplo en el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea, en cuyo Preámbulo se expresa: "*la IA debe ser una tecnología centrada en el ser humano. Además, debe ser una herramienta para las personas y tener por objetivo último aumentar el bienestar humano*"[8].

Al margen de distopías contemporáneas, lo realmente crucial para los postulados poshumanistas es comprender que un antropocentrismo excluyente, que desatiende otras formas de inteligencia y la consideración jurídica de otros seres vivos, resulta insostenible en el marco de una sociedad contemporánea que avanza hacia un enfoque más integrador y respetuoso con la diversidad biológica.

En este escenario, los animales salvajes desempeñan un papel fundamental en la reconfiguración de nuestra relación con el mundo natural. Su existencia no solo desafía la visión antropocéntrica, sino que también nos recuerda la complejidad y la autonomía de otras formas de vida, que tienen un valor intrínseco más allá de su utilidad para los seres humanos. Para el poshumanismo, reconocer a los animales salvajes como sujetos de derecho y dignidad, con capacidades cognitivas y emocionales propias, es esencial para desmantelar las estructuras jerárquicas que han sostenido la supremacía humana. Este cambio de perspectiva permite una coexistencia más armoniosa y respetuosa con el resto de los seres vivos, contribuyendo a una ética más inclusiva y menos explotadora.

Esto nos lleva también a considerar que los principios sobre los que se asienta el actual Derecho Internacional Ambiental no serían óptimos pues las normativas actuales, al regular el comercio de especies —ya sean protegidas o

[7] ALBERT-MÁRQUEZ, Marta. Posthumanismo, inteligencia artificial y Derecho. *Persona y derecho*, 2021, pp. 207-230.

[8] Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial). «DOUE» núm. 1689, de 12 de julio de 2024.

no—, entran en contradicción con la idea de reconocer a los animales como sujetos de derecho. En un marco jurídico verdaderamente poshumanista, la explotación y el intercambio de seres sintientes no serían aceptables, del mismo modo que hoy resulta impensable el comercio de personas. Así, se abre paso a un modelo normativo que prioriza la protección de la vida en todas sus formas, promoviendo una relación más ética y equitativa entre humanos y no humanos.

Serían cuestionable así algunos de los pilares fundamentales sobre los que se ha ido construyendo el Derecho Internacional Ambiental, como por ejemplo el principio de compensación por daños ambientales, siendo insuficientes mecanismos como el de compensación o el de acciones de mitigación[9]. El modelo del Derecho Internacional Ambiental permite que se generen impactos ambientales siempre que sean "reparados", lo que puede considerarse habilitante de prácticas industriales que continúan afectando el medioambiente bajo la excusa de que pueden ser reparadas posteriormente. Además, hay que tener en cuenta que la propia Corte Internacional de Justicia en el asunto de "Compensación de debida de la República de Nicaragua a la República de Costa Rica"[10] limita los daños a la compensación económica sin que se admitan los daños punitivos por el momento[11], lo que redunda en una consideración muy exigua de los mismos.

Por otro lado, la consideración de los animales salvajes dentro del esquema poshumanista entraña muchos menos riesgos (teóricos y prácticos) que otros elementos como la inteligencia artificial, cuyos desarrollos aún plantean interrogantes éticos, sociales y de control mucho más complejos. Los animales, al ser parte integral de los ecosistemas, nos ofrecen un recordatorio constante de la necesidad de equilibrar nuestras acciones dentro de un mundo compartido, sin los mismos peligros imprevisibles que acompañan a las tecnologías emergentes. No obstante, el elemento de la IA es lo que hace a este paradgima diferente de otros como el de "Derechos de la Naturaleza, como tendremos ocasión de comprobar más adelante.

Con el objetivo de profundizar en los principales planteamientos del poshumanismo y ofrecer una visión estructurada de sus fundamentos teóricos,

[9] LÓPEZ, Tania García. El principio de la reparación del daño ambiental en el derecho internacional público. Una aproximación a su recepción por parte del derecho mexicano. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2007, vol. 7, pp. 481-512.
[10] Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua), Judgement 2 February 2018.
[11] ZAVALA ACHURRA, María Elisa. Compensación y derechos punitivos en el Derecho Internacional: comentario a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en "Compensación debida por la República de Nicaragua a la República de Costa Rica". *Revista de derecho (Coquimbo)*, 2021, vol. 28.

se presenta a continuación la siguiente tabla, en la que se destacan sus conceptos clave, enfoques y posibles implicaciones en el ámbito jurídico y filosófico:

Elemento	Implicaciones Poshumanistas
Seres humanos como parte de un todo	Se entiende al ser humano como una parte integral y conectada de una red más amplia que incluye tanto a seres humanos como a no humanos (animales, plantas, máquinas).
Interconexión de seres vivos y máquinas	Entendidos como entidades interdependientes. No hay separación clara entre naturaleza y tecnología.
Derechos de la naturaleza	La naturaleza es vista no solo como recurso, sino como un ente vivo con derechos intrínsecos, proponiendo marcos jurídicos que traspasen la visión utilitarista.
Cognición extendida	La inteligencia y la cognición no son exclusivas de los humanos; máquinas y animales también tienen capacidades cognitivas[12].

(Tabla de elaboración propia)

La conexión entre los postulados poshumanistas y la subjetividad de los animales salvajes reside, entonces, en la necesidad de una transformación epistemológica que permita superar el paradigma antropocéntrico, así como construir un marco jurídico verdaderamente integrador. Este marco no solo protegería a las especies del tráfico, tenencia y la explotación, sino que también garantizaría su dignidad y su rol como cohabitantes del mundo que compartimos.

Partir de esas premisas implicaría quizás replantear de cara al futuro el sistema de escalas de protección de los animales salvajes en función de su peligro de extinción, considerando generalizar la protección a todos los animales, solamente armonizando las poblaciones de especies cuando sea estrictamente necesario. Como apunta el Informe Mundial sobre los Delitos contra la Vida Silvestre del año 2024, la disminución en la abundancia de la población de una especie también contribuye a la degradación de la variedad de funciones y procesos que las especies afectadas proporcionan en sus ecosistemas[13]. Teniendo en cuenta que ya nos encontramos en una situación de difícil retorno, otorgar la máxima protección a todos los animales resulta casi obligado, pero a la vez inconcebible si nos detenemos a reflexionar sobre los fundamentos que

[12] Tabla de elaboración propia
[13] Informe Mundial sobre los Delitos contra la Vida Silvestre, UNDOC, 2024.

sirven de base al Convenio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

3. DE LA INSUFICIENCIA DE CITES

El Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) ilustra los límites de las normativas construidas bajo una lógica ambientalista. Aunque esta Convención representa un avance en la regulación del comercio de especies protegidas, su base antropocéntrica la convierte en una herramienta insuficiente para abordar las dinámicas de explotación y tráfico de fauna salvaje. CITES se centra principalmente en el control del comercio transfronterizo y en la conservación de especies, pero falla al reconocer a los animales como sujetos de derechos y a las prácticas de tráfico como una forma de ecocidio.

Los animales salvajes son frecuentemente objeto de tráfico al ser considerados como mercancías muy lucrativas, quedando este mercado sólo por debajo de las drogas y las armas[14]. Ejemplos concretos de esta problemática incluyen la caza y venta de pangolines, cuyas escamas son altamente demandadas en la medicina tradicional asiática, así como el creciente mercado de tarántulas, cuyo tráfico ha aumentado debido a la afición de coleccionistas que buscan especies exóticas. Igualmente, resulta preocupante el caso del "Run Run", un zorro andino objeto de tráfico ilegal en Perú, donde son comercializados en condiciones deplorables. Estos casos muestran la magnitud de un mercado que no solo pone en riesgo la biodiversidad, sino que también subraya la urgente necesidad de frenar el comercio de animales como mercancías lucrativas[15]. El Informe Mundial sobre los Delitos contra la Vida Silvestre Mundial 2024 destaca que uno de los mayores daños ambientales causados por delitos relacionados con la vida silvestre y el comercio ilegal es la degradación de la biodiversidad mundial debido a la sobreexplotación. Esto ha llevado a la reducción de las poblaciones y a la amenaza de extinción de diversas especies salvajes[16].

A ello contribuye enormemente la falta de efectividad de CITES, debido fundamentalmente a su falta de prevención y su precaria ejecución por parte de los Estados. La necesidad de un Convenio para reprimir el tráfico de especies

[14] BRUFAO CURIEL, Pedro. Propuestas jurídicas y administrativas sobre el Convenio CITES y el tráfico internacional de vida silvestre en Europa y España, *Actualidad Jurídica Ambiental,* n, 74, 2017, pp. 8, p. 2.
[15] IBERO SOLANA, Carlos y SUÁREZ, Luis. El negocio de la extinción en España, WWF, 2018.
[16] Informe Mundial sobre los Delitos…, op. Cit.

desde un enfoque conservacionista y punitivista tiene una justificación objetiva y loable. Sin embargo, el enfoque de CITES implica seguir aplicando una lógica antropocéntrica y mercantilista de regulación del mercado. El valor de mercado otorgado a las distintas especies se relaciona con usos en alimentación, pseudo-médicos, el mercado de mascotas o puramente recreativos[17] contra los que un enfoque que no aplique medidas educativas, preventivas e integrales no puede ser eficaz. El Convenio busca la necesaria administración de la explotación a la flora y fauna de manera algo más respetuosa con el medio, sin dejar de desafiar por ello el paradigma de la dominación humana y de la cosificación de los animales.

Desde el poshumanismo, esta insuficiencia radica en que el marco jurídico existente considera a los animales como recursos cuya protección depende de su utilidad para la humanidad o de su valor dentro de los ecosistemas. Esta visión instrumentalizada perpetúa la explotación y dificulta el reconocimiento de los animales salvajes como partes integrantes de un todo planetario, cuya existencia tiene sentido más allá de las relaciones económicas.

Igualmente, hay que poner de manifiesto que CITES tiene un enfoque reactivo que eleva el nivel de protección de la fauna progresivamente, a medida que las especies alcanzan el umbral del peligro de extinción. Como expone el artículo 2.1 del Convenio "*El Apéndice I incluirá todas las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio. El comercio en especímenes de estas especies deberá estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta a fin de no poner en peligro aún mayor su supervivencia y se autorizará solamente bajo circunstancias excepcionales*", permitiendo incluso situaciones en las que se permite el comercio de especies protegidas de manera excepcional en las que se haya concedido y presentado un permiso de exportación otorgado por autoridades científicas y admeinsitrativas del Estado (artículo 3.2 CITES).

Parece claro que si esta protección solo se implementa cuando las poblaciones de ciertas especies han sufrido un declive drástico, hay una total ausencia de enfoque preventivo, limitándose a una respuesta punitiva imperfecta y, además, desprovista de un verdadero reconocimiento de derechos. La protección de la biodiversidad no puede limitarse únicamente a las especies catalogadas en peligro de extinción, sino que debe extenderse a todas aquellas que, aunque aún no amenazadas, forman parte del equilibrio ecológico. Permitir el comercio indiscriminado de fauna y flora silvestres sin restricciones es, en esencia, un acto de explotación progresiva que empuja a los ecosistemas hacia umbrales críticos. No se trata solo de reaccionar cuando el daño es irreversible, sino de

[17] Informe Mundial sobre los Delitos…, op. Cit.

comprender que la conservación auténtica implica prevenir antes que lamentar, evitando así que la naturaleza sea esquilmada hasta puntos de no retorno.

A lo largo de los años, CITES ha sido objeto de críticas debido a la ineficacia de sus medidas de protección y a su limitada capacidad para hacer cumplir sus regulaciones de manera efectiva. Diversos estudios han señalado que, si bien el Convenio tiene como objetivo regular el comercio internacional de especies amenazadas, en la práctica, su implementación se ve obstaculizada por múltiples factores[18]. En primer lugar, la falta de recursos financieros en muchos Estados parte dificulta la adopción de las estrategias recomendadas por CITES, lo que genera una brecha significativa entre las disposiciones del tratado y su aplicación a nivel nacional. Además, se ha advertido que el mandato del Convenio, que intenta casar la conservación con la facilitación del comercio, ha llevado a que en muchos casos las autoridades nacionales prioricen los intereses comerciales sobre la protección efectiva de la biodiversidad. Esta tendencia se ve agravada por la complejidad de los requisitos legales impuestos por CITES. Estos, lejos de garantizar un cumplimiento más estricto, han dificultado la aplicación eficiente de su articulado.

Asimismo, hay que tener en cuenta las limitaciones a su efectividad en relación a las reservas formuladas por los Estados parte. Algunos de ellos han planteado excepciones en relación a las especies en peligro que están sujetas a las regulaciones de CITES, permitiendo un comercio más flexible algunas de ellas, lo que puede dificultar la protección efectiva de las mismas. Algunos de ellos lo han hecho amparándose en la relevancia económica o cultural de algunos recursos naturales dentro de sus territorios. Estas reservas surgen en situaciones donde la protección de especies en peligro de extinción se ve en conflicto con intereses nacionales, tales como la caza tradicional o el comercio de productos derivados de la fauna, lo que genera un contrapunto entre los objetivos de conservación y las necesidades económicas o culturales locales[19]. En este caso

[18] Algunos ejemplos son: NYILAS, Francesca. CITES and animal welfare: the legal void for individual animal protection. *Global Journal of Animal Law*, 2021, vol. 237, pp. 246.; BEREC, Michal; VRŠECKÁ, Lucie; ŠETLÍKOVÁ, Irena. What is the reality of wildlife trade volume? CITES Trade Database limitations. *Biological Conservation*, 2018, vol. 224, pp. 111-116; ROMÁN, Mercedes Núñez; DE LA FUENTE, Marta Alzás; MUÑOZ, Alicia Sánchez. Convenio CITES: instrumento de política comercial regulador del comercio de vida silvestre. *Boletín económico de ICE*, Información Comercial Española, 2017, no 3091, pp. 3-14; ARRIBAS, Anna Mulà. La protección de los animales en la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES). *Rev Aranzadi Derecho Ambiental*, 2016, vol. 34, pp. 135-168.

[19] CHOPRA, S. K. International Trade in Endangered Species: A Guide to CITES. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.

se encontraría Namibia, en relación a la caza deportiva del león o del elefante, así como Sudáfrica en relación al comercio del cuerno de rinoceronte[20].

Otro problema estructural es la tendencia de CITES a tomar decisiones basadas en información incompleta y a subordinar los criterios científicos de conservación a consideraciones políticas y económicas[21]. Esta deficiencia ha llevado a que el tratado falle en su propósito de brindar una protección efectiva a las especies vulnerables, permitiendo que el tráfico ilegal continúe operando con relativa impunidad. A esto se suma la ausencia de incentivos claros para el cumplimiento y la falta de sanciones eficaces para los Estados que incumplen sus compromisos, lo que ha debilitado aún más la capacidad del convenio para frenar la explotación de la vida silvestre. Además, CITES ha sido criticado por su limitado enfoque en el bienestar animal, ya que se centra exclusivamente en la regulación del comercio sin abordar adecuadamente las condiciones en las que las especies son capturadas, transportadas y comercializadas, como ya se ha puesto de manifiesto.

Igualmente, los principios rectores de CITES a menudo entran en conflicto con el régimen comercial multilateral impulsado por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otras normas del Derecho Internacional Ambiental, lo que ha generado tensiones en la formulación de políticas de conservación[22]. Esta incompatibilidad ha dificultado la implementación de estándares sólidos de bienestar animal y ha contribuido a la ambigüedad normativa que caracteriza la aplicación del convenio en diferentes contextos nacionales. En este sentido, las críticas dirigidas a CITES no solo ponen en cuestión su eficacia como instrumento de protección de la biodiversidad, sino que también evidencian la necesidad de reformular sus mecanismos de cumplimiento y supervisión para garantizar que el tratado cumpla con su misión de manera más efectiva y coherente con los desafíos actuales de la conservación de la vida silvestre.

Como argumenta Rodríguez Goyes, los fundamentos filosóficos que sustentan a CITES no se encuentran alineados con otros marcos normativos como el Convenio de Berna[23], lo que termina por provocar incongruencias en la comprensión del fenómeno unitario, esto es, la protección de la fauna

[20] Véase CITES. Reservas.
[21] SOLLUND, Ragnhild. The dark side of nature conventions: A call to end anthropogenic wildlife destruction. Criminology & Criminal Justice, 2023.
[22] ANDERSSON, Astrid Alexandra, et al. CITES and beyond: Illuminating 20 years of global, legal wildlife trade. *Global Ecology and Conservation*, 2021, vol. 26, pp. e01455.
[23] Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, Berna, 1979.

silvestre[24]. Así, CITES se encuentra en un paradigma especista y mercantilista, que acepta y facilita el comercio de especies, regulando e imponiendo limitaciones en casos concretos. Para el Convenio de Berna, en cambio, el ecosistema es el valor protegido y central, tomando también en consideración la interdependencia de especies, y siendo un texto proactivo en la prevención[25].

En consecuencias a todo ello, hay que subrayar que CITES se centra principalmente en regular el comercio internacional de especies amenazadas mediante un sistema de permisos y sanciones, clasificando las especies en tres apéndices según el grado de amenaza que enfrentan, siendo el Apéndice I el de mayor protección. El control del comercio, tanto de animales como de productos derivados, es el eje de su estrategia de conservación, con un enfoque que reconoce, en cierta forma, prioriza las realidades económicas de los Estados miembros, permitiendo, por ejemplo, la caza y comercialización regulada de ciertas especies bajo estrictos controles. En contraste, el Convenio de Berna tiene un alcance más regional, limitándose a la protección de la fauna y la flora europeas y enfocándose en la conservación *in situ*, en lugar de regular el comercio[26]. Mientras que CITES prioriza la gestión del comercio internacional, el Convenio de Berna adopta una visión más integradora, promoviendo la preservación de los hábitats naturales y la protección de especies a través de medidas como la creación de áreas de conservación, la prohibición de la captura y el comercio de especies en peligro y el monitoreo de las especies migratorias, aunque también con considerables limitaciones prácticas[27]. En cuanto a las sanciones, CITES establece un sistema de control y sanción vinculante, basado en la obligación de los Estados partes de garantizar que no se realicen exportaciones, importaciones ni reexportaciones ilegales de especies incluidas en los apéndices, mientras que el Convenio de Berna también implementa un sistema de medidas obligatorias pero está más enfocado en la cooperación intergubernamental y el establecimiento de políticas nacionales de conservación. A nivel práctico, uno de los principales puntos de divergencia se encuentra en la aplicación de reservas, ya que CITES permite a los países formular reservas sobre ciertos aspectos del tratado, lo que no ocurre en el

[24] RODRÍGUEZ GOYES, David. Contending Philosophical Foundations in International Wildlife Law: A Discourse Analysis of CITES and the Bern Convention. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XII Núm. 1, 1-35

[25] Si bien el texto de Berna aporta un fundamento filosófico más cercano al poshumanismo, sus limitaciones también han de ser reflejadas: entre ellas no cubrir especies no europeas o no migratorias, carecer de sistemas de sanción o no haber podido recoger principios y acciones para enfrentar las nuevas amenazas derivadas del cambio climático.

[26] DÍAZ, Carolina Lasén. The Bern Convention: 30 years of nature conservation in Europe. *Review of European Community & International Environmental Law*, 2010, vol. 19, no 2, pp. 185-196.

[27] SOLLUND, Ragnhild. The dark side …, op. cit.

Convenio de Berna, que busca una mayor uniformidad en sus obligaciones. Ambos instrumentos, aunque convergen en su objetivo de preservar la biodiversidad, reflejan enfoques complementarios en cuanto a la metodología de conservación, el alcance geográfico y las herramientas jurídicas implementadas.

Para el poshumanismo jurídico, reconocer a los animales salvajes como sujetos de derechos implica un cambio radical en las categorías normativas tradicionales, dentro de las cuales se encuentra CITES. Este cambio debe comenzar con la inclusión de perspectivas ecológicas, éticas y ontológicas que sitúen a todos los seres vivos en una relación de igualdad interdependiente. Así se reconocería que los animales salvajes no son actores aislados, sino componentes vitales de sistemas complejos que sostienen la vida en el planeta, para lo que debemos explorar otras perspectivas jurídicas.

4. DE LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA

Si bien el poshumanismo es un planteamiento occidental que nos invita a superar el antropocentrismo (también occidental) de nuestro derecho y sociedad, no podemos olvidar que estas concepciones que buscan desbancar a las personas del centro del universo no son nuevas. La Pachamama era la esencia de la cultura inca[28], así como Bhuma Devi lo es en la religión hindú[29], la Gaia lo fue en la cosmología griega[30] o Coatlicue-Tonantzin en la cosmovisión maya. En la actualidad y, en la esencia de la configuración de los derechos de los pueblos indígenas, se encuentra intrínseca la idea de unión y comunión con la Madre Tierra. Paralelamente a estas visiones del infravalorado Sur, podemos encontrar el postulado de los Derechos de los animales[31], que ha sido defendido

[28] DI SALVIA, Daniela. La Pachamama en la época incaica y post-incaica: una visión andina a partir de las crónicas peruanas coloniales (siglos XVI y XVII). *Revista Española de Antropología Americana*, 2013, vol. 43, no 1, pp. 89-110.

[29] HARYONO, Stefanus Christian. Mystical kinship of creation: A Foundation of eco-spirituality for interreligious ecological movements. *International Journal of Indonesian Philosophy and Theology*, 2021, vol. 2, no 1, pp. 46-59.

[30] GUAL, Carlos García. Las diosas griegas. *Trama y fondo: revista de cultura*, 2015, no 39, pp. 7-16.

[31] GONZÁLEZ MARINO, Israel; COVARRUBIAS APABLAZA, Carmen Gloria; ACOSTA ANTOGNONI, Hedy. Validación de una escala de percepciones acerca del estatus jurídico atribuido a los animales no humanos. En *dA Derecho Animal: Forum of Animal Law Studies*. 2021. pp. 57-77.

por todo tipo de ideologías verdes y/o ambientalistas[32], sobre todo desde el punto de vista del derecho penal pretendiendo no dejar impune su maltrato[33].

Dando un paso más se encuentra la configuración de los llamados derechos de la naturaleza. Este conjunto de derechos, que ya ha sido consagrado en algunos marcos constitucionales, supone una innovación trascendental en la concepción del sistema jurídico[34].

No cabe duda de que si quiera argüir la existencia de unos derechos de la naturaleza significaría orbitar muy cerca del derecho internacional de los derechos humanos. Primero porque hay que rechazar esa concepción atomizada de la naturaleza en la que seres humanos, animales, plantas y ecosistemas en general parecen quedar ordenados en cajones separados. Segundo porque es necesario entender los derechos humanos también como la manera en la que ocupamos el territorio y nos relacionamos con el entorno, y no sólo en relación a los derechos humanos de tercera generación, sino a todo el conjunto coherente de los mismos[35].

El mejor ejemplo que cómo se produce una interconexión necesaria entre los derechos humanos y los derechos de la naturaleza pasa indiscutiblemente por la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas. Es necesario recordar que este colectivo es titular de "derechos colectivos", que tienen que ver con la protección y disfrute de la tierra, el territorio y sus recursos, tal y como se expone en el Preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[36] y la conservación de estos recursos para las generaciones futuras[37]. Antes de dicha Declaración también hay que destacar otros dos elementos de *soft law*: la Carta de la Tierra (2000)[38], que insta a adoptar

[32] Si bien es cierto que las teorías verdes y las ambientalistas tienen muchos puntos de unión en sus postulados, ambas se diferencian por partir de diferentes enfoques filosóficos y políticos: en las teorías verdes se encuentra implícita un fuerte rechazo al sistema liberal, proponiéndose como uno de los objetivos el decrecimiento. Por el contrario, en las teorías ambientalistas, se entiende como posible el equilibrio entre el desarrollo económico y la conservación.

[33] ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La naturaleza como persona: de la Pachamama a la Gaia, en *La Pachamama y el humano,* Ediciones COLIHUE, 2011, p. 30, pp. 21-148.

[34] SOLANO PAUCAY, Vicente; MARÍN, Marco David. Derechos de la Naturaleza y la jurisprudencia constitucional en Ecuador. *Foro: Revista de Derecho*, 2024, no 41, pp. 7-27.

[35] Sobre esta cuestión, véase de nuevo, Sobre esta cuestión, véase JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. El Derecho Internacional de los Excluidos…, op. Cit.

[36] Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007.

[37] Sobre este asunto véase, ZAMORA GÓMEZ, Cristina María. Las generaciones futuras en el Derecho Internacional y el ius standi de los pueblos indígenas, *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*, 2024, vol 7, pp. 1-18.

[38] Carta de la Tierra, 2000.

un paradigma unitario asumiendo la interconexión de elementos vivos en la Tierra, para lo que esgrime una serie de principios éticos y, algunos años más tarde la Declaración Universal de Derechos de la Madre Tierra (2010) que ya cristaliza el reconocimiento de la Tierra como sujeto de derecho (su artículo 1 enuncia: "la Madre Tierra es un ser vivo"), otorgándole personalidad jurídica y derechos propios[39].

Sin embargo, sería la incorporación de estos postulados en el orden interno lo que habría llevado a su primer reconocimiento jurídico[40]: la Constitución de Ecuador de 2008 dedica un capítulo completo a los "derechos de la naturaleza", estableciendo a lo largo de cuatro artículos una auténtica capacidad jurídica de la misma[41], quedando la capacidad de obrar en manos de las personas, las entidades y el propio Estado. Dicho texto constitucional fue el origen del desarrollo de políticas públicas innovadoras que continuaron la estela constitucional con la adopción de elementos muy relevantes como el Código Orgánico Ambiental (2027) o Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV)[42].

Igualmente, sería oportuno conectar los denominados "derechos de la naturaleza" con el concepto de patrimonio común de la humanidad. Esta conexión sería evidente si ponemos sobre la mesa la protección de ecosistemas fundamentales para la supervivencia del planeta. En mi opinión, la noción de "patrimonio común de la humanidad" lleva intrínseca dos cualidades: en primer lugar, la necesidad de conservación para las generaciones futuras y en segundo lugar la consideración como un valor supranacional que, por tanto, quedan fuera de la apropiación y dominación por parte de los Estados. Como indica Pureza, este concepto implica una transformación profunda en el concepto de soberanía, que ahora se compondría que obligaciones positivas determinadas por el interés géneral[43]. En conexión con este orden de cosas, resulta de interés considerar el planteamiento seguido por Fillol al considerar la necesaria equiparación de los conceptos de "patrimonio cultural" y "patrimonio natural",

[39] Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra, 2010.
[40] Hay que destacar que en el ámbito de la Unión Europea, así como en el orden interno de sus Estados Miembros, no ha sido reconocido aún a nivel constitucional los derechos de la naturaleza. Al respecto Vid., BORRÁS PENTINAT, Susana. Los derechos de la naturaleza ¿el camino hacia la paz ecológica?, *Revista Catalana de Dret Ambiental,* 2022, nº 13.
[41] El artículo 71 establece: La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.
[42] COLOMA, Juan Alejandro, et al. Los derechos de la naturaleza en el Ecuador. *Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 2022, vol. 7, no 2, pp. 887-897
[43] PUREZA, José Manuel. Patrimonio común de la humanidad. *Diccionario de la otra economía: lecturas sobre economía social*, 2009, p. 280, pp. 279-283.

concediendo el mismo nivel de protección normativa a este último, incluyendo los animales que los habitan[44].

Todos estos argumentos no son óbice para reconocer cierta colisión entre la noción de "patrimonio común de la humanidad" y la concepción más novedosa de "derechos de la naturaleza". La primera, nacida de un humanismo jurídico, concibe ciertos bienes como una herencia colectiva, destinada a la administración equitativa por y para la humanidad; la segunda, en cambio, rompe con la visión antropocéntrica para erigir a la naturaleza como sujeto de derecho, dotado de dignidad y autonomía propias. En este punto de fricción, el Derecho Internacional se ve llamado a armonizar un régimen que oscila entre la gestión racional de lo común y el reconocimiento de una justicia ecológica más profunda. Así, como placas tectónicas que se rozan bajo la corteza del pensamiento jurídico, estas nociones colisionan y, en su choque, generan grietas y nuevas formas de entender la relación entre el ser humano y la Tierra.

Un lugar en el que sí encontramos sinergias óptimas es en la conexión conceptual entre los "derechos de la naturaleza" y el "poshumanismo". Como indica Jones, "both posthuman theory and the rights of nature (RoN) movement have the potential to challenge the anthropocentrism of international environmental law"[45]. Lo fundamental es comprender que ambas nociones (poshumanismo y derechos de la naturaleza) vienen a confrontar a otras concepciones ahora *demodé* como el Derecho Ambiental, el concepto de medio ambiente o el de recursos naturales[46]. Esto es así debido a que el enfoque propuesto por el concepto jurídico por ambas corrientes paralelas cuestiona la instrumentalización de la misma, implica una transformación en la estructura legal, elevando el estatus de la naturaleza a una entidad jurídica con derechos propios, más allá de la tradicional concepción de "recursos" en el Derecho Ambiental. De esta forma, se produce una superación del marco legal vigente. El marco que otorgaba el Derecho ya no es suficiente ante la urgente necesidad de garantizar la sostenibilidad y la equidad intergeneracional en un mundo interconectado y profundamente afectado por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

---

[44] FILLO MAZO, Adriana. La protección de los animales como integrantes del medio ambiente en el derecho de los conflictos armados, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 132, 2023, pp. 64-108.

[45] JONES, Emily. *Posthuman international law and the rights of nature*. En Posthuman Legalities. Edward Elgar Publishing, 2021. pp. 82-101.

[46] MUÑOZ ROSSI, MARCO YAGO. La pregunta por la "naturaleza": el valor de un acercamiento antropo-filosófico y jurídico al concepto desde la perspectiva de Philippe Descola. *Antropología Filosófica*, 2023, pp. 102.

Pese a la superación de este paradigma (al menos teóricamente) no podemos negar que los obstáculos para hacerlo realidad en términos jurídico-políticos a nivel global siguen siendo sólidos. Permanece la tensión fundamental y permanente entre los intereses económicos y los derechos de la naturaleza, así como los problemas que puede implicar aceptar (o adoptar) a la Inteligencia Artificial como una forma más de vida equiparable al resto de seres del planeta, lo que sin duda podría dañar en sus empaques al concepto de "derechos de la naturaleza".

5. CONCLUSIÓN

El artículo ha puesto de manifiesto la encrucijada que atraviesa el Derecho Internacional en su tránsito hacia el paradigma poshumanista: por un lado, el incloncluso proceso de humanización debe ser revisitado teniendo en cuenta la falta de centralidad del ser humano en la era actual, dando paso, así, a una visión copernicana de las subjetividades.

En cuanto a los postulados del Derecho Internacional Ambiental, esta investigación ha evidenciado carencias muy patentes en la formulación de sus textos convencionales que, por otra parte, han sido la cúspide (no muy exitosa) de sus andanzas en la Comunidad Internacional. Entender que la consideración jurídica de los animales salvajes no puede conciliarse con su comercio es un punto de partida complicado pues no es otra que la lógica liberal la que sigue imperando en las relaciones inter-estatales. Del mismo modo, este reconocimiento a estatuto jurídico de los animales salvajes es un elemento insustituible en el pensamiento poshumano.

El cambio de consideración jurídica de los animales salvajes pasa por deshechar su clasificación entre especies en peligro de extinción y especies que no lo están, para poner el foco en su caracterización como seres vivientes y como componentes fundamentales de los ecosistemas globales y priorizando la prevención sobre la punición. Esto nos anima a dejar de considerarlos jurídicamente como "cosas", para reconocerlos como sujetos de derechos.

El concepto de "derechos de los animales" es igualmente insuficiente para promover cambios en el paradgima antropocéntrico: aunque este enfoque ha resultado positivo en ciertas ocasiones para la mejora del bienestar animal, sus postulados proteccionistas no dejan de ofrecer una visión fragmentada de la naturaleza que no contraria el centralismo del ser humano.

En ese mismo sentido, convendría revisitar el concetpo de "patrimonio común de la humanidad" en términos poshumanistas. Esto supondría librar una pugna

histórica entre dos tendencias contrapuestas: aquella que defiende la existencia de una titularidad de bienes pertenecientes a la "humanidad", lo que a su vez destaparía la caja de pandora de su "siempre emergente" subjetividad y, por otro, aquella que sostiene la "renacionalización" de los recursos naturales poniendo por delante de este patrimonio común los intereses soberanos y, por tanto, ajena a los grandes retos globales de nuestra era, al mismo tiempo que en auge en la política internacional actual.

Desde el punto de vista del poshumanismo, se podría atajar esta disputa conceptual desde una perspectiva de deconstrucción del concepto de soberanía y territorialidad, puesto que lo hay detrás del paradgima poshumanista (como se ha puesto de manifiesto en el presente artículo) es un intenso debate sobre la subjetividad internacional y la inter-relación de los sujetos humanos, no humanos y más allá de la especie (como los ecosistemas, el planeta mismo o la IA).

No cabe duda de que ya en su momento la conceptualización del "patrimonio común de la humanidad" hizo posible desarrollar la idea de la "humanidad" como sujeto emergente de Derecho Internacional. Planteo en estas líneas que el paradigma poshumanista podría favorecer que esta subjetividad no consolidada evolucionara hacia el concepto de "Tierra". Si la conceptualización del "patrimonio común de la humanidad" surgió históricamente como un intento de limitar las ansias soberanas por la conquista territorial y la explotación de sus recursos naturales y culturales, también hacía brotar esa subjetividad abstracta de la humanidad misma. Como sabemos, esta subjetividad es una construcción incierta y no afianzada, cargada de contradicciones y ambigüedades. En la actualidad habríamos de plantear la posibilidad de abrazar el paradigma poshumanista para dejar de situar a los seres humanos como los guardianes de la Tierra, y posicionar al planeta mismo como el sujeto central que define los límites de la soberania. De esta manera, la Tierra sería considerada como la verdadera titular de nuestro patrimonio común.

El patrimonio común de la humanidad se reconfiguraría, entonces, hacia una idea de patrimonio común de la Tierra.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALBERT-MÁRQUEZ, Marta. Posthumanismo, inteligencia artificial y Derecho. Persona y derecho, 2021, p. 207-230.

ANDERSSON, Astrid Alexandra, et al. CITES and beyond: Illuminating 20 years of global, legal wildlife trade. *Global Ecology and Conservation*, 2021, vol. 26, pp. e01455.

ARRIBAS, Anna Mulà. La protección de los animales en la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES). *Rev Aranzadi Derecho Ambiental*, 2016, vol. 34, pp. 135-168.

BEREC, Michal; VRŠECKÁ, Lucie; ŠETLÍKOVÁ, Irena. What is the reality of wildlife trade volume? CITES Trade Database limitations. *Biological Conservation*, 2018, vol. 224, pp. 111-116

BRAIDOTTI, Rosi; BIGNALL, Simone, *Posthuman Ecologies: Complexity and Process after Deleuze*, 2019, New York and London, Rowmand and Littlefield International, 304.

BRUFAO CURIEL, Pedro. Propuestas jurídicas y administrativas sobre el Convenio CITES y el tráfico internacional de vida silvestre en Europa y España, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n, 74, 2017, pp. 8. Disponible en: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00243

CAMPAÑA, Farith Simón. Los derechos de la naturaleza en la Constitución Ecuatoriana del 2008: alcance, fundamentos y relación con los derechos humanos, *Revista ESMAT*, 17, 2019, pp. 231-270- Silencio administrativo común y especial. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n 53, junio 2019, pp. 14-89.

CHOPRA, S. K. *International Trade in Endangered Species: A Guide to CITES*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.

COLOMA, Juan Alejandro, et al. Los derechos de la naturaleza en el Ecuador. Iustitia Socialis: *Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 2022, vol. 7, no 2, p. 887-897

DE TORRES PEREA, José Manuel. El nuevo estatuto jurídico de los animales en el Derecho civil: De su cosificación a su reconocimiento como seres sensibles. Editorial Reus, 2021.

DI SALVIA, Daniela. La Pachamama en la época incaica y post-incaica: una visión andina a partir de las crónicas peruanas coloniales (siglos XVI y XVII). *Revista Española de Antropología Americana*, 2013, vol. 43, no 1, p. 89-110.

DÍAZ, Carolina Lasén. The Bern Convention: 30 years of nature conservation in Europe. *Review of European Community & International Environmental Law*, 2010, vol. 19, no 2, pp. 185-196.

FILLO MAZO, Adriana. La protección de los animales como integrantes del medio ambiente en el derecho de los conflictos armados, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 132, 2023, pp. 64-108. Disponible en: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00154

GONZÁLEZ MARINO, Israel; COVARRUBIAS APABLAZA, Carmen Gloria; ACOSTA ANTOGNONI, Hedy. Validación de una escala de percepciones acerca del estatus jurídico atribuido a los animales no humanos. En *dA Derecho Animal: Forum of Animal Law Studies*. 2021. p. 57-77.

GUAL, Carlos García. Las diosas griegas. *Trama y fondo: revista de cultura*, 2015, no 39, p. 7-16.

HARYONO, Stefanus Christian. Mystical kinship of creation: A Foundation of eco-spirituality for interreligious ecological movements. *International Journal of Indonesian Philosophy and Theology*, 2021, vol. 2, no 1, p. 46-59.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Carolina. El Derecho Internacional de los Excluidos: sobre los derechos humanos de los grupos "vulnerables". En: BERTOT TRIANA, Harold. *El orden jurídico internacional ante las vicisitudes del siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024.

JONES, Emily. Posthuman international law and the rights of nature. En *Posthuman Legalities*. Edward Elgar Publishing, 2021. p. 82-101.

JONES, Emily; ARVIDSSON, Mathilda, "Introduction to International Law and Poshuman Theory", en *International Law and Poshuman Theory*, Routledge, 2024, pp. 1-28.

LÓPEZ, Tania García. El principio de la reparación del daño ambiental en el derecho internacional público. Una aproximación a su recepción por parte del derecho mexicano. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2007, vol. 7, pp. 481-512.

MUÑOZ ROSSI, MARCO YAGO. La pregunta por la "naturaleza": el valor de un acercamiento antropo-filosófico y jurídico al concepto desde la perspectiva de Philippe Descola. *Antropología Filosófica*, 2023, p. 102.

NYILAS, Francesca. CITES and animal welfare: the legal void for individual animal protection. *Global Journal of Animal Law*, 2021, vol. 237, pp. 246.

PUREZA, José Manuel. Patrimonio común de la humanidad. *Diccionario de la otra economía: lecturas sobre economía social*, 2009, p. 280, p. 279-283.

RODRÍGUEZ GOYES, David. Contending Philosophical Foundations in International Wildlife Law: A Discourse Analysis of CITES and the Bern Convention. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XII Núm. 1, 1-35

ROMÁN, Mercedes Núñez; DE LA FUENTE, Marta Alzás; MUÑOZ, Alicia Sánchez. Convenio CITES: instrumento de política comercial regulador del comercio de vida silvestre. *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, 2017, no 3091, pp. 3-14

SOLANO PAUCAY, Vicente; MARÍN, Marco David. Derechos de la Naturaleza y la jurisprudencia constitucional en Ecuador. *Foro: Revista de Derecho*, 2024, no 41, pp. 7-27.

SOLLUND, Ragnhild. The dark side of nature conventions: A call to end anthropogenic wildlife destruction. *Criminology & Criminal Justice*, 2023.

STONE, Christopher D. Should trees have standing?. En *Environmental Ethics For Engineers*. CRC Press, 2018. p. 123-129.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La naturaleza como persona: de la Pachamama a la Gaia, en La Pachamama y el humano, Ediciones COLIHUE, 2011, pp. 21-148.

ZAMORA GÓMEZ, Cristina María. Las generaciones futuras en el Derecho Internacional y el ius standi de los pueblos indígenas, *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*, 2024, vol 7, pp. 1-18.

ZAVALA ACHURRA, María Elisa. Compensación y derechos punitivos en el Derecho Internacional: comentario a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en "Compensación debida por la República de Nicaragua a la República de Costa Rica". *Revista de derecho (Coquimbo)*, 2021, vol. 28.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de abril de 2025

VÍAS INDIRECTAS DE ACCESO PARA LAS FUTURAS GENERACIONES EN PROCESOS CONSULTIVOS ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

INDIRECT ACCESS FOR FUTURE GENERATIONS IN ADVISORY PROCEEDINGS BEFORE THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE AND THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Autora: Dra. Iraida A. Giménez, Profesora Conferenciante Universitat Pompeu Fabra Barcelona, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Código ORCID: 0000-0002-4134-5553

Fecha de recepción: 22/02/2025

Fecha de aceptación: 21/03/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00411

Resumen:

Este artículo examina cómo los procesos consultivos se han convertido en un mecanismo de participación y acceso a la justicia climática para los defensores de intereses de las generaciones futuras. En la primera parte, se analizan los fundamentos normativos de la protección intergeneracional desde el marco de la sostenibilidad y los derechos humanos. En la segunda parte, se estudia la cuestión desde la perspectiva práctica, el rol de los actores no estatales en los procesos consultivos sobre cambio climático ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CtIDH). Esta sección analiza el caso del movimiento *World Youth for Climate* en el marco de la CIJ y el uso del mecanismo de *Amicus Curiae* ante la CtIDH. Finalmente, se plantean reflexiones sobre el grado de participación y el impacto potencial de estas iniciativas para ampliar el espectro de protección de intereses de las

generaciones futuras desde los derechos humanos frente a la crisis del cambio climático.

Abstract:

This article examines how advisory proceedings have become a mechanism for participation and access to climate justice for advocates of the interests of future generations. The first part analyzes the foundations of intergenerational protection in response to the human rights crisis caused by climate change. In the second part, the issue is studied from a practical perspective: the role of non-state actors in advisory proceedings on climate change before the International Court of Justice (ICJ) and the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR). This section examines the case of the World Youth for Climate movement within the ICJ framework and the use of the *Amicus Curiae* mechanism before the IACtHR. Finally, reflections are offered on the degree of participation and the potential impact of these initiatives to broaden the spectrum of human rights protection of future generations in the face of the climate change crisis.

Palabras clave: Derechos Humanos. Cambio Climático. Futuras Generaciones. Actores no Estatales.

Keywords: Human Rights. Climate Change. Future Generations. Non-State Actors.

Índice:

1. Introducción
2. Fundamentos de la protección intergeneracional ante la crisis climática
   - 2.1. El cambio climático: una crisis de derechos humanos
   - 2.2. El desarrollo sostenible y su conexión con los derechos humanos desde una perspectiva intergeneracional
3. Oportunidades de acceso a la justicia climática de las futuras generaciones en procesos consultivos sobre derechos humanos: una mirada hacia el movimiento climático juvenil y los amicus curiae
   - 3.1. *World Youth for Climate Justice*: el movimiento transnacional que intenta redefinir el acceso de actores no estatales ante la Corte Internacional de Justicia
   - 3.2. El amicus curiae ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: su contribución a la transformación del acceso a la justicia para las futuras generaciones

4. Conclusiones
5. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Foundations of intergenerational protection in the face of the climate crisis
   2.1. Climate change: a human rights crisis
   2.2. Sustainable development and its connection to human rights from an intergenerational perspective
3. Opportunities for access to climate justice for future generations in advisory proceedings on human rights: an approach to the youth climate movement and amicus curiae
   3.1. World Youth for Climate Justice: the transnational movement that seeks to redefine the access of non-state actors before the International Court of Justice
   3.2. The amicus curiae before the Inter-American Court of Human Rights: its contribution to transforming access to justice for future generations
4. Conclusions
5. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo se sitúa dentro del marco conceptual que analiza la protección de las futuras generaciones[1]a la luz del derecho internacional de los derechos humanos[2] resaltando la influencia de los defensores climáticos en la evolución normativa, así como en la posterior implementación de los dictámenes consultivos. El análisis incluye una dimensión práctica sobre la participación de actores no estatales ante tribunales internacionales, concebida como un conjunto de acciones interventoras[3], mediante las cuales se legitima a los

[1] WEISS, Edith Brown. In fairness to future generations and sustainable development. Am. UJ Int'l L. & Pol'y, 1992, vol. 8.

[2] BOYLE, Alan E. Non-State Actors and International Law: Climate Change Litigation and Human Rights. Journal of Human Rights and the Environment, 2020, vol. 11, n.º 1, pp. 1–23 (Fecha de último acceso: 04-03-2025); SANDS, Philippe. Climate Change and the Rule of Law: Adjudicating the Future in International Law. Journal of Environmental Law, 2019, vol. 31, n.º 3, pp. 403–413 (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

[3] ADLER, Emanuel; POULIOT, Vincent. International practices. International Theory, 2011, vol. 3, n.º 1, pp. 1–36 (Fecha de último acceso: 04-03-2025); VON BOGDANDY, Armin; URUEÑA,

tribunales y, al mismo tiempo, se influye en la interpretación intertemporal y el desarrollo del derecho[4]. En particular, el estudio se centra en los procesos consultivos en materia de cambio climático iniciados ante la CIJ y la CtIDH.

Para ello, se examina el grado de apertura de estos tribunales a la participación de la sociedad civil, con especial atención al movimiento *World Youth for Climate* y al mecanismo del *Amicus Curiae*, evaluando su potencial contribución a la redefinición del acceso a la justicia a través de intervenciones orales y escritas dirigidas a la protección de los intereses de las generaciones futuras. Este aspecto cobra especial relevancia en el contexto del cambio climático, donde los actores no estatales han sido reconocidos como agentes clave para amplificar el impacto de la acción climática, supervisar el cumplimiento de compromisos internacionales y, cuando sea necesario, ejercer presión sobre los gobiernos en distintos niveles para impulsar medidas más ambiciosas[5] .

2. FUNDAMENTOS DE LA PROTECCIÓN INTERGENERACIONAL ANTE LA CRISIS CLIMÁTICA

2.1. El cambio climático: una crisis de derechos humanos

La crisis climática afecta de manera desproporcionada una amplia gama de derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida, la salud, la alimentación, el acceso al agua, un medio ambiente sano, la información, la participación y el desarrollo, impactando tanto a comunidades enteras como a individuos[6]. Estos efectos adversos no solo profundizan desigualdades preexistentes, sino que también limitan la capacidad de las sociedades para garantizar condiciones de vida dignas y sostenibles.

René. Comunidad de práctica en derechos humanos y constitucionalismo transformador en América Latina. Anuario de Derechos Humanos, 2020.

[4] Véase la nota 2 para la referencia completa de BOYLE, Alan E. (pp.1-23) y SANDS, Philippe (pp. 403-413).

[5] YANG, Hai; WALKER, Hayley. *Legitimating non-state actor engagement in global climate governance*. International Affairs, 2025. (fecha del último acceso: 05-03-25).

[6] El cambio climático se reconoce como una seria amenaza a los derechos humanos, véase: ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS. El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Resolución A/76/L.75 de la Asamblea General, 28 de julio de 2022., ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS. El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Resolución A/HRC/RES/48/13 del Consejo de Derechos Humanos, 8 de octubre de 2021., COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Resolución 3/2021 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos, 2021. Washington D.C.: OEA.

En este sentido, la crisis climática se manifiesta no solo como un desafío ambiental, sino también como una crisis de derechos humanos[7], en la medida en que los factores antropogénicos que aceleran el cambio climático generan impactos negativos sobre el disfrute y ejercicio de estos derechos, sin un límite temporal definido. Esta realidad exige respuestas urgentes y coordinadas que integren tanto la mitigación del cambio climático como la protección de los derechos.

Ante esta realidad, la adopción de medidas con un enfoque basado en derechos humanos se presenta como un mecanismo clave para fortalecer la gobernanza climática en el presente. Además, este enfoque permite impulsar soluciones jurídicas más equitativas y sostenibles, asegurando un impacto directo en las generaciones futuras y promoviendo una mayor resiliencia frente a los desafíos ambientales en constante evolución.

Sin embargo, se observa con especial preocupación cómo el Objetivo 13 de la Agenda 2030 "*adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*", se encuentra estancado respecto a los avances esperados para el 2025. El informe del progreso (2023) de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) confirma el deterioro de algunos indicadores clave relacionados con el cambio climático[8]. Asimismo, subraya el incumplimiento de los compromisos de financiación, un factor esencial para abordar de manera efectiva la crisis y brindar garantías para la protección tanto de las generaciones presentes como futuras[9].

Ante este tipo de desafíos, surgen oportunidades para mejorar la implementación de las acciones climáticas de revitalización sistémica. En este sentido, propuestas como las incluidas en el ambicioso Pacto del Futuro[10] y el fortalecimiento de sinergias entre diferentes actores clave (Estados, Organizaciones Internacionales y tribunales), pueden complementarse con la

---

[7] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre los derechos humanos y el cambio climático*. Ginebra: ACNUDH, 2015. (fecha del último acceso: 05-03-25).

[8] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023:* Edición especial. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2023. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[9] Idem, véase la nota 8.

[10] Véase NACIONES UNIDAS. *El Pacto para el Futuro. Resolución A/RES/79/1* de la Asamblea General, 22 de septiembre de 2024. (Fecha de último acceso: 05-03-2025, y NACIONES UNIDAS. *Declaración sobre las Generaciones Futuras. Anexo II de la Resolución A/RES/79/1* de la Asamblea General, 22 de septiembre de 2024. (Fecha de último acceso: 05-03-2025). "decisiones, acciones e inacciones de las generaciones presentes tienen un efecto multiplicador intergeneracional".

participación de otros actores como organizaciones no gubernamentales, movimientos climáticos, expertos, defensores ambientales, académicos empresas, comunidades indígenas y la sociedad civil en general.

Dentro de este enfoque sistémico y transformador para robustecer las acciones que conduzcan al cumplimiento de las metas establecidas en el régimen del clima[11], los litigios climáticos[12] basados en derechos humanos[13], también desempeñan un papel crucial, ya que los tribunales internacionales se han convertido en foros más abiertos, transparentes[14] y democráticos[15] como resultado de la inclusión y diversidad de nuevos actores participantes.

Este avance, junto con el incansable trabajo de activismo ambiental y climático, ha propiciado el surgimiento de un subtipo de litigio estratégico[16], clave para la protección de derechos humanos[17], tanto individuales como colectivos[18]. Es así como las acciones interpuestas proponen integrar la protección de derechos desde enfoques pluralistas, con "características comunitarias y participativas"[19],

[11] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016., ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada el 9 de mayo de 1992, entrada en vigor el 21 de marzo de 1994.

[12] WENTZ, Jessica. Climate science and litigation. En: SINDICO, Francesco; McKENZIE, Kate; MÉDICI COLOMBO, Gastón; y WEGENER, Lennart (eds.). Research Handbook on Climate Change Litigation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 150–170

[13] JODOIN, Sébastien; WEWERINKE-SINGH, Margaretha. Legal mobilization in a global context: the transnational practices and diffusion of rights-based climate litigation. Law & Society Review, 2025, pp. 1–33. Véase la nota 2 para la referencia completa de BOYLE, Alan E. y SANDS, Philippe.

[14] TALLBERG, Jonas; ZÜRN, Michael. *The legitimacy and legitimation of international organizations: Introduction and framework*. The Review of International Organizations, 2019, vol. 14, pp. 581–606 (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[15] DINGWERTH, Klaus. *Global democracy and the democratic minimum: Why a procedural account alone is insufficient.* European Journal of International Relations, 2014, vol. 20, n.º 4, pp. 1124–1147 (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[16] PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. *Climate change litigation*. Annual Review of Law and Social Science, vol. 16, 2020, pp. 21–38 (Fecha de último acceso: 05-03-2025). Las autoras distinguen entre litigios climáticos centrales y periféricos, dependiendo de si la problemática climática es el aspecto medular o no las acciones presentadas ante un tribunal. En este caso se trata de un litigio central climático basado en derechos humanos.

[17] GIMÉNEZ, Iraida Angelina. *El cambio climático a la luz del sistema interamericano de derechos humanos*. A Coruña: Editorial Colex, 2023. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[18] MAIN-KLINGST, Lea; OTT, Hermann E.; TIGRE, Maria Antonia. Beyond Protest: How Legal Actions Drive Climate Justice. En: The Routledge Handbook of Grassroots Climate Activism. Routledge, 2025, pp. 347–361..

[19] WOLKMER, Carlos. Pluralismo jurídico: fundamentos de una nueva cultura del Derecho. Madrid: Dykinson, 2018, p. 143. Sobre el marco de análisis sobre múltiples

en el diseño y búsqueda de vías legales para reforzar las metas climáticas globales desde la protección de la persona, mientras suman a la construcción de un concepto de justicia climática en constante evolución.

Entre las nuevas vías de participación —en opinión de quien escribe— de acceso indirecto a la justicia climática aparecen los procesos consultivos, los cuales están modelados por las interacciones[20], valores[21], marcos culturales[22]y discursos[23] de diversos actores. La riqueza de estas relaciones intersubjetivas aporta interpretaciones complementarias, dotando de mayor significado y legitimidad[24] a los tribunales y a las medidas que puedan tomar eventualmente.

En este sentido, algunos defensores ambientales y activistas climáticos, junto con otros sectores de la sociedad civil[25] han impulsado una interpretación progresiva de las normas, fundamentada en la expansión del concepto de sostenibilidad y en el fortalecimiento del principio de equidad intergeneracional en la protección de los derechos humanos. Esta evolución ha introducido un nuevo enfoque ontológico sobre el Antropoceno, replanteando la relación entre

---

prácticas propuesto véase la nota 3 para la referencia completa de ADLER, Emanuel; POULIOT, Vincent. y VON BOGDANDY, Armin; URUEÑA, René (p.22).

[20]Sobre como la gobernanza colaborativa y la participación de las comunidades define la construcción de justicia climática y ambiental véase: OSTER, Sheila R.; IAIONE, Christian. Co-cities: Innovative transitions toward just and self-sustaining communities. MIT Press, 2022.

[21] Sobre la comprensión de las responsabilidad colectivas para enfrentar el cambio climático véase: CRIPPS, Elizabeth. Climate change and the moral agent: Individual duties in an interdependent world. Oxford University Press, 2013.

[22] Sobre expresiones culturales y discursivas que influencian la construcción social del concepto de justicia ambiental y climática véase: ADAMSON, Joni; EVANS, Mei Mei; STEIN, Rachel (ed.). The environmental justice reader: Politics, poetics, & pedagogy. Tucson: University of Arizona Press, 2002.

[23] Sobre como el concepto de justicia ha evolucionado a través de los movimientos ambientales y el discurso político véase: SCHOLSBERG, David. Environmental Justice and the New Pluralism: The Challenge of Difference for Environmentalism.Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 107–145.

[24] Véase la nota 5 para la referencia completa de YANG, Hai; WALKER, Hayley. (p.443). Siguiendo a TALLBERG, J.,"NSA engagement is widely considered as strengthening IO legitimacy, commonly understood as 'beliefs of audiences that an IO's authority is appropriately exercised'.26 This is not only because NSAs are part of IO audiences that grant or withdraw legitimacy. More substantively, NSAs can be 'policy experts, service providers, compliance watchdogs and stakeholder representatives"

[25] Sobre los índices de participación de ONG e individuos en la litigación climática, véase: SETZER, Joana; HIGHAM, Catherine. *Global Trends in Climate Change Litigation:* 2024 Snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, 2024 (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

la humanidad y el entorno natural para reconsiderar la dimensión temporal del presente[26] en la toma de decisiones jurídicas y políticas.

2.2. El desarrollo sostenible y su conexión con los derechos humanos desde una perspectiva intergeneracional

La vinculación entre el desarrollo sostenible y la realización de los derechos humanos[27], se fundamenta en una relación de interdependencia, como principio claves para su comprensión y refuerzo mutuo. En este sentido, ambos conceptos operan en armonía, evidenciando que la sostenibilidad es alcanzable con mayor facilidad cuando se reconocen sus relaciones de dependencia y unidad con la protección derechos humanos colectivos e individuales.

Esto implica que la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales depende de garantizar simultáneamente condiciones ambientales mínimas, un acceso equitativo a los recursos e instituciones sólidas que promuevan la justicia social, ambiental y climática, así como mecanismos efectivos de participación ciudadana que permitan integrar diversas voces en la toma de decisiones sobre el desarrollo sostenible. Dentro de estas decisiones se incluyen aquellas orientadas a la protección de bienes públicos globales, como "el mantenimiento del sistema climático"[28].

Desde esta perspectiva, es fundamental considerar que el acceso a la justicia climática no solo responde a la necesidad de protección jurídica frente a los daños ambientales, sino que también incorpora una dimensión ética y de equidad. En concreto, las peticiones de acceso a la justicia climática presentan

[26] VERMEYLEN, Saskia. Materiality and the ontological turn in the Anthropocene: establishing a dialogue between law, anthropology and eco-philosophy. En: BURRELL, Robert; KATZ, Larissa; y LAWSON, Charles (eds.). Environmental Law and Governance for the Anthropocene. Oxford: Hart Publishing, 2017, pp. 137–162

[27] Sobre la teorización del tratamiento del cambio climático desde un enfoque de derechos humanos véase: BOYLE, Alan. Climate change, the Paris Agreement and human rights. International & Comparative Law Quarterly, vol. 67, 2018, pp. 776.

[28] Véase: RODRIGO, Ángel. *Las relaciones sistémicas entre el desarrollo sostenible y el derecho internacional del medio ambiente: entre la dilución y la reformulación*. Revista Catalana de Dret Ambiental, 2022, vol. 13, n.º 2 (Fecha de último acceso: 05-03-2025).Además, de catalogar el ODC 13 como un bien público global integrado en la Agenda, el autor plantea que el desarrollo sostenible tiene en la práctica "la capacidad de integración normativa del desarrollo sostenible opera como una herramienta anti-fragmentación del Derecho internacional ya que tanto una parte de la Agenda 2030 como los ODS están incorporados en diversos tratados internacionales"

una perspectiva de ética pública[29], justicia social[30], justicia distributiva[31] y climática[32]. Esto implica que los diferentes tipos de justicia se intercepten[33], asegurando que las políticas ambientales no solo mitiguen los efectos del cambio climático, sino que también protejan a los individuos y las poblaciones en situación de mayor riesgo, contribuyendo así a la estabilidad socioambiental y al bienestar humano.

Asimismo, los derechos humanos desempeñan un papel central en este contexto, ya que su reconocimiento, en especial en lo que respecta a derechos con un fuerte componente ambiental, refuerza el requisito de condiciones previas esenciales para el ejercicio de todos los demás derechos. En consecuencia, el derecho a un medio ambiente sano, el acceso a la información y la participación en asuntos ambientales, el derecho al agua, el derecho a la cultura, el derecho a la propiedad y, eventualmente, el derecho a un clima estable, emergen como pilares fundamentales para garantizar una protección efectiva frente a la crisis climática y sus efectos sistémicos sobre la sociedad.

Basta con observar la evolución en el reconocimiento de derechos con contenido ambiental autónomo, instrumentos de derecho indicativo promovidos por órganos de organizaciones internacionales[34], órganos de protección de tratados sobre derechos humanos[35], así como en las constituciones ecologizadas[36] y en las interpretaciones jurisprudenciales de

[29] PECES-BARBA, Gregorio. Ética pública y ética privada. Anuario de filosofía del derecho, 1996, 531-544.

[30] Sobre la justicia social aplicada a las problemáticas derivadas del cambio climático véase: CANEY, Simon. Cosmopolitan justice, rights and global climate change. Canadian Journal of Law & Jurisprudence, 2006, vol. 19, n.º 2, pp. 255–278

[31] DE VRIES, Annick, et al. Distributive Justice. En: Justice in Climate Policy: Distributing Climate Costs Fairly. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024, pp. 15–30.

[32] LEFSTAD, Lina; PAAVOLA, Jouni. The evolution of climate justice claims in global climate change negotiations under the UNFCCC. Critical Policy Studies, 2024, vol. 18, n.º 3, pp. 363–388.

[33] ATAPATTU, Sumudu. Climate change, human rights, and COP 21. Georgetown Journal of International Affairs, vol. 17, n.º 2, 2016, p. 52.

[34] En el ámbito universal véase: UNHRC. El derecho humano a un ambiente sin riesgo, limpio, saludable y sostenible. U.N. Doc. A/HRC/48/L.23. Rev.1, 8 oct. 2021., UNGA. El derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible. U.N. Doc. A/RES/76/300, 28 jul. 2022., y IDH. Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. CIDH Doc. 3/21, 31 dic. 2021.

[35] Entre otras observaciones véase: CRC. General Comment No. 26 on Children's Rights and the Environment, with a Special Focus on Climate Change. U.N. Doc. CRC/C/GC/26, 22 Aug. 2023

[36] Por mencionar dos ejemplo: La Constitución de la República Argentina y la Constitución de la República del Ecuador.

tribunales nacionales[37]. En estos marcos normativos, se ha reafirmado que la protección del medio ambiente no es solo una cuestión ambiental o climática, sino un imperativo de derechos humanos, esencial para garantizar el bienestar presente y futuro de la humanidad.

Esta evolución normativa y jurisprudencial ha puesto en relieve otro aspecto clave: la equidad intergeneracional como un principio que vincula la sostenibilidad ambiental con la protección de los derechos humanos a largo plazo. En este sentido, el reconocimiento del principio[38] en el derecho internacional ambiental contemporáneo se remonta a la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano (1972). En particular, el principio 2 de esta declaración destaca la necesidad de preservar el medio ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Este principio sería posteriormente incorporado en el Informe Brundtland (1987), donde la equidad intergeneracional se integró al núcleo del concepto de desarrollo sostenible, articulándose a través de un enfoque ético y de justicia social. Desde esta perspectiva, las sociedades del presente asumen una responsabilidad fiduciaria[39] tanto sobre los intereses de las generaciones ya nacidas, como sobre aquellas que están por venir.

La evolución conceptual del principio permitió traducir la equidad internacional en términos operativos de desarrollo sostenible, en el sentido de que este último implica un compromiso colectivo donde los valores morales orientan la construcción del sistema jurídico y de las estructuras sociales, las cuales, a su vez, se reflejan en acciones individuales y colectivas dirigidas a alcanzar el bienestar común[40], la preservación del medio ambiente y de la especie humana.

---

[37] Véase por ejemplo: Corte Constitucional de Colombia, Sentencias C- 032/19 (30 Ene. 2019), T-614/19 (16 dic. 2019), T- 622 (10 nov. 2016).

[38] SULYOK, Katalin. A rule of law revolution in future generations' litigation: intergenerational equity and the rule of law in the Anthropocene. Working Papers Transregionale Studien. 2023. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[39] Véase la nota 1 para la referencia completa de WEISS, Edith. (pp.198-207).; CARON, David D. Time and the Public Trust Doctrine: Law Knowledge of Climate Change. U. Haw. L. Rev., 2013, vol. 35, p. 441. Esta doctrina hace referencia al deber fiduciario de las autoridades de mitigar los efectos del cambio climático y su obligación de proteger los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras en virtud de la confianza pública depositada en ellos.

[40] PECES-BARBA, Gregorio. Etica pública y ética privada. En: Aportación de las religiones a una ética universal. Dykinson, 2003, p. 16. "Este concepto, entendido como la serie de bienes que los Estados deben proporcionar a sus miembros para facilitar su subsistencia, su bienestar o el desarrollo de su condición, coincide en sus contenidos con el concepto de ética pública"

Sobre esta base, la idea de preservación de un legado, se arraigó como deber inherente al ejercicio del derecho al desarrollo[41]. En otras palabras, la realización de actividades orientadas a materializar este derecho implica una responsabilidad ineludible de proteger los recursos y ecosistemas en el presente, garantizando que los herederos de la tierra también puedan gozar y ejercer eventuales derechos en condiciones dignas y equitativas[42]

Así las cosas, la equidad intergeneracional se consolido como un principio jurídico y un llamado a la acción bajo la denominación —actual— de justicia intergeneracional en la Declaración de Rio[43] (1992). Desde entonces, su alcance como derecho indicativo se ha fortalecido mediante su incorporación en diversos instrumentos internacionales de medio ambiente, tales como el Convenio sobre Diversidad Biológica[44] (1993), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1994), Acuerdo de París[45] (2015) Convenio de Aarhus[46] (1998), Acuerdo de Escazú[47] (2018) y el Tratado sobre la Conservación y el Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina en las Zonas Fuera de la Jurisdicción Nacional[48] (2023), solo por mencionar algunos.

Asimismo, es importante reconocer que el principio de equidad intergeneracional ha encontrado eco en diversas interpretaciones jurisprudenciales a nivel nacional, destacando especialmente los casos *Menores Oposa v. Secretario del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales*[49] (Filipinas, 1991), *Empresa Forestal Trillium Ltd*[50] (Chile, 1997), a través del cual se permitió expandir la legitimación activa de los solicitantes mediante una ficción jurídica.

---

[41] HISKES, Richard P. The human right to a green future: Environmental rights and intergenerational justice. Cambridge University Press, 2009.
[42] SIKORA, Richard I. y BARRY, Brian (eds.). Obligations to Future Generations. Cambridge, UK: White Horse Press, 1978, pp. 204–248.
[43] ONU. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. ONU. Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I), 14 jun. 1992.
[44] ONU. Convenio sobre la Diversidad Biológica. ONU. Doc. UNEPCBD/94/1, 5 jun. 1992
[45] Véase la nota 11 para la referencia completa de la CMNUCC y del Acuerdo de París.
[46] CEPE/ONU. Convenio de Aarhus sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales. ONU. Doc. ECE/CEP/43, 25 jun. 1998
[47] CEPAL/ONU. Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. ONU. Doc LC/PUB.2018/8/-Rev.1, 4 mar. 2018.
[48] ONU. Acuerdo sobre la Conservación y el Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina en las Zonas Fuera de la Jurisdicción Nacional. ONU. Doc. A/CONF.232/2023/4, 19 jun. 2023.
[49] Tribunal Supremo de Filipinas. Menores Oposa v. Secretario del Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 1991.
[50] Corte Suprema de Chile. Empresa Forestal Trillium Ltda, 19 mar. 1997, §13.

En lo que respecta al cambio climático y protección de derechos fundamentales, merece especial atención los casos *Urgenda Foundation v. Países Bajos*[51] (2015-2019), en particular la decisión de la Corte Suprema, en la cual se consideró que los estatutos de la fundación incluían el objetivo de sostenibilidad con una dimensión intergeneracional. Además, se identificó una obligación estatal de reducción de emisiones con un enfoque de protección intergeneracional. Asimismo, destaca la sentencia *Futuras Generaciones v. Presidencia de la República de Colombia et al.*[52] (Colombia, 2018), en la que se aplicó un razonamiento basado en la inequidad intrageneracional, al evidenciar cómo las consecuencias negativas del cambio climático recaían de manera desproporcionada en las generaciones más jóvenes, especialmente comunidades vulnerables, exigiendo un auténtico pacto del futuro a fin de garantizar su supervivencia.

Otros casos climáticos recientes con componente intergeneracional, adjudicados exitosamente son *Neubauer et al. v. Alemania*[53] (2021), donde se interpretaron los derechos fundamentales como una garantía intertemporal de libertad, o en los casos *Held v. Montana*[54] y *Hawai'i Electric Light Company* Co[55]. (Estados Unidos, 2023). Estos asuntos han puesto en el centro del debate jurídico los intereses y en algunos casos los derechos de las futuras generaciones, reafirmando la importancia de integrar los principios de justicia intergeneracional en la protección de derechos reconocidos constitucionalmente.

Ahora bien, los avances del principio de equidad intergeneracional en el ámbito internacional han sido más limitados, ya que solo se le reconoce como un criterio orientador tanto en el derecho ambiental como en derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, la CIJ lo ha integrado explícitamente en su opinión consultiva sobre la *Legalidad de la amenaza o el uso de armas nucleares*[56]

[51] Supreme Court of the Netherlands. Urgenda Foundation v. State of the Netherlands, judgment, 20 dic. 2019. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).
[52] Corte Suprema de Colombia. Futuras Generaciones v. la Presidencia de la República de Colombia et al., sentencia 4360-2018, 5 abr. 2018. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).
[53] German Federal Constitutional Court in Neubauer, et al. v. Germany, 24 Mar. 2021. Sabin Center Climate Change Law. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).
[54] Montana District Court. Held v. Montana CDV2020-307 judgment, 14 Aug. 2023
[55] Hawai'i Supreme Court. In re Hawai'i Electric Light Co., No. SCOT-22-0000, 17 Mar. 2023. Estableció la obligación del Estado de conservar y proteger los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Asimismo, se reconoció el derecho humano a un clima estable, esencial para la vida y el bienestar de las generaciones futuras en el marco del establecimiento de políticas energéticas sostenibles.
[56] ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1996 ICJ. 244, §29, 35, 36. (July 8).

(1996), así como en sus decisiones en los casos *Proyecto Gabcíkovo-Nagymaros*[57] (1997) y *Caza de ballenas en la Antártida*[58] (2014). Además, este principio ha sido invocado en opiniones separadas de jueces de la Corte, en particular por el juez Weeramantry en el caso de la *Delimitación marítima entre Groenlandia y Jan Mayen*[59] (1993) y por el juez Cançado Trindade en el caso de las *Papeleras del Río Uruguay*[60].

Por otro lado, la CtIDH ha abordado el principio de equidad intergeneracional en relación con los derechos a la propiedad colectiva[61] y medio ambiente sano. En el caso de la propiedad, consideró la cosmovisión [62] de los pueblos y comunidades indígenas en las Américas, protegiendo de manera subyacente el medio ambiente.

Desde el caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua[63] (2001), la Corte reconoció que la afectación a los territorios indígenas no era solo económica, sino también cultural y existencial, al considerar que el territorio constituía la base identitaria y de supervivencia de los pueblos indígenas[64]. Esta

[57] ICJ, Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hung. v. Slovk.), Judgment, 1997 ICJ. §140 (September 25).
[58] ICJ, Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening), Judgment, I.C.J. Reports 2014, §90.
[59] Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark v. Norway) I.C.J Reports 1997, Judgment of 14 June 1993, Separate opinion by Judge Weeramantry) §242.
[60] ICJ, Pulp Mills on the River Uruguay (Arg. v. Uru.), Judgment, 2010, ICJ. 58 (April 20). (Separate Opinion of Judge Cançado Trindade). §90
[61] GIMÍNEZ, Iraida. Una mirada interamericana sobre el derecho a la propiedad y sus contornos ambientales. En: ALMEIDA, S.; CROUSSET, A. Los Sistemas Europeos e Interamericano de protección de los derechos humanos: Una lectura comparada. Madrid: Aranzadi, 2024, pp. 997–1009.
[62] Véanse: CtIDH. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas, (Ser. C) No. 79, §149 (31 ago. 2001); CtIDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Ser. C) No. 124, §131 (15 de junio de 2005); CtIDH. Caso pueblo indígena de Sarayaku. Medidas provisionales, (17 de junio de 2005). Considerando, § 9; CtIDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa v. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, (Ser. C) No. 146, § 246 (29 Mar.2006); Caso comunidad indígena Xákmok Kásek v. Paraguay; Fondo, Reparaciones y Costas, (Ser. C) No. 214, § 10 (24 de agosto de 2010); CtIDH. Caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros v. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, (Ser. C) No. 284, § 246 (14 de octubre de 2014); CtIDH. Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costa (Ser. C) No. 305 (8 de octubre de 2015). §166, §294; CtIDH. Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros v. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas (Ser. C)No. 304 ¶166 (8 Oct. 2015); CtIDH. Caso Kaliña y Lokono v. Suriname, Fondo, Reparaciones y Costas, (Ser. C) No. 309, §295 (25 de noviembre de 2015).
[63] CtIDH. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas, (Ser. C) No. 79, §149 (31 ago. 2001)
[64] Véasen las aportaciones del Voto Razonado Conjunto de los Jueces A.A. Cançado Trindade, M. Pacheco Gómez Y A. Abreu Burelli. (31 ago. 2001), § 9 y 10. CtIDH. Caso Comunidad

conexión con la cultura y la cosmovisión indígena evidenció la profunda relación de los pueblos americanos con el tiempo al "preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras"[65].

La CtIDH comenzó a interpretar que las afectaciones al territorio comunitario tienen un impacto intergeneracional, lo que implica que la protección de este derecho no debe ser solo inmediata, sino que se debe incorporar una dimensión temporal a largo plazo en el razonamiento judicial. El SIDH considera que la tierra trasciende la inmediatez y se proyecta hacia la preservación del territorio como un legado intergeneracional[66].

Posteriormente, la Opinión Consultiva 23/17 (2017), la CtIDH innovó al reconocer el derecho a un medio ambiente sano como un derecho autónomo intrageneracional protegido por la Convención Americana[67]. Además, amplió el entendimiento sobre la protección de intereses intergeneracionales, al reconocer que las afectaciones ambientales no dependían de la vulneración de otros derechos y que, de manera autónoma, podían comprometer el bienestar tanto de las generaciones presentes como de las futuras[68]. Por primera vez, la Corte delineó las obligaciones estatales de derechos humanos con contenido ambiental, consolidando el deber de prevenir y reparar daños con claros efectos intertemporales.

Más recientemente, en el caso Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina[69] (2020), la Corte redefinió el concepto de tierra y del territorio, trascendiendo su visión tradicional[70]. Finalmente, a través del caso Comunidad de La Oroya vs. Perú[71] (2023), reafirmó que los daños ambientales tienen

Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas, (Ser. C) No. 79, (31 ago. 2001).

[65] CtIDH. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas, (Ser. C) No. 79, §149 (31 ago. 2001).

[66] CtIDH. Caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros v. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, (Ser. C) No. 284, § 246 (14 de octubre de 2014); CtIDH. Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costa (Ser. C) No. 305 (8 de octubre de 2015). §166, §294; CtIDH.

[67] CtIDH, Opinión Consultiva OC-23-17 Medio ambiente y derechos humanos, (Ser. A) No. 23, §62-63 (15 de noviembre de 2017).

[68] Idem, véase la nota 67

[69] Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación lhaka Honhat (Nuestra Tierra) v. Argentina. Fondo, reparaciones y costas (Ser. C), No. 400, §220 (6 de febrero de 2020).

[70] Sobre distinción entre tieera y territorio, véase: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Lhaka Honhat y los derechos sociales de los pueblos indígenas. Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 39, 2020, pp. 1–5. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[71] Caso Habitantes de la Oroya v. Perú Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y costas (Ser. C), No. 511 (27 de noviembre de 2023).

efectos a largo plazo, impactando no solo a las personas del presente, sino también a las generaciones futuras[72]. En este sentido, la Corte estableció que la protección del medio ambiente es un imperativo de justicia intergeneracional, reforzando el carácter intertemporal de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos y protección ambiental[73].

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[74] (TEDH), no se había pronunciado directamente sobre la equidad intergeneracional[75] hasta el caso *KlimaSeniorinnen*[76]. Es a partir de esta pionera decisión climática de 2023 que el TEDH incorporó una perspectiva intergeneracional en su razonamiento judicial al reconocer que, si bien las obligaciones jurídicas de los Estados en virtud del Convenio se limitan a las personas vivas —es decir, nacidas y existentes— bajo su jurisdicción, las generaciones futuras son quienes probablemente enfrentarán una carga desproporcionada como consecuencias de las acciones u omisiones climáticas del presente[77]. En este sentido, el TEDH, avanzó al justificar la legitimación activa de una asociación/ONG — representante de personas individuales — basado en la necesidad de garantizar a una vía de acceso a la justicia para aquellos que no cumplen los requisitos de victima directa o potencial, pero que enfrentarán las consecuencias desproporcionadas de las inacciones del presente[78].

---

[72] Idem, véase la nota 71§128, 129, 141, 243, 262.

[73] Véase el voto concurrente de los jueces Ricardo Pérez Manrique, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rodrigo Mudrovitsch §42-44, 49, 55, 61, 64, 70, 71, 76, 93. Caso Habitantes de la Oroya v. Perú Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y costas (Ser. C), No. 511 (27 de noviembre de 2023).

[74] Sobre las decisions del tribunal con implicaciones ambientales, véase: KOBYLARZ, Natalia. A World of Difference: Overcoming Normative Limits of the ECHR Framework through a Legally Binding Recognition of the Human Right to a Healthy Environment. Journal of Environmental Law, 2025., y FERNÁNDEZ EGEA, Rosa M. La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales. Revista Jurídica: Universidad Autónoma de Madrid, 31, I, 2015, pp. 163–204

[75] Sobre la mención del principio destacan especialmente los votos concurrentes y parcialmente disidentes del el Juez Pinto de Albuquerque, por ejemplo, en el caso: Herrmann c. Alemania [GC] (no. 9300/07).

[76]Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland [GC], no. 53600/20, ECHR 2024. [9 abril 2024] §489, y SPADA JIMÉNEZ, Andrea. *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante la litigación climática: la Stedh Verein Klimaseniorinnen Schweiz y otros v. Suiza, de 9 de abril de 2024.* Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo, 2024. . (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[77] Idem, Verein KlimaSeniorinnen véase la nota 76 §489.

[78] Idem, véase la nota 76 §489 y 549, y BRUCHER, Anaïs; DE SPIEGELEIR, Antoine. *The European Court of Human Rights' April 9 Climate Rulings and the Future (Thereof)*. En: BÖNNEMANN, Maxim; TIGRE, Maria Antonia (eds.). The Transformation of European

Ahora bien, las principales dificultades para llevar a cabo procesos contenciosos en representación de las futuras generaciones, no solo derivan del desgaste intrínseco que implica sostener acciones judiciales durante largos períodos, sino también de los estrictos requisitos de admisibilidad[79] que deben cumplirse para que un caso sea conocido por un tribunal internacional. Entre los más relevantes se incluyen el agotamiento de los recursos internos, el cumplimiento de los plazos para la presentación de la demanda, la determinación de la jurisdicción y competencia, la prohibición de duplicidad de procedimientos, la cosa juzgada, la existencia de una verdadera controversia jurídica, entre otros[80].

En el contexto intergeneracional, resulta especialmente relevante el debate sobre competencia temporal, quién puede ser considerado víctima[81] y quién puede estar legitimado para representarle[82]. Al examinar el alcance de estos tres elementos en correlación con la delimitación de lo que hoy entendemos por futuras generaciones, encontramos que son:

> *"aquellas generaciones que aún no existen, pero que existirán y heredarán la Tierra. Las generaciones futuras incluyen personas, grupos y pueblos"*[83].

Si bien es cierto, tal y como lo señalan los Principios de Maastricht, los instrumentos de derechos humanos han sido formulados sin una restricción temporal que limite los derechos al presente[84], y por lo tanto es posible

---

Climate Litigation [en línea]. Berlín: Verfassungsblog gGmbH, 2024, pp. 118–119. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[79] Véase: EICKE, Tim. Climate change and the Convention: Beyond admissibility. En: European Convention on Human Rights Law Review, The. Brill Nijhoff, 2022, pp. 8–16

[80] Sobre los patrones y tendencias identificados en la litigación climática, véase: PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. Climate change litigation. Annual Review of Law and Social Science, 2020, vol. 16, n.º 1, pp. 21–38

[81] FERIA-TINTA, Monica. *The future of environmental cases in the European Court of Human Rights: Extraterritoriality, victim status, treaty interpretation, attribution, imminence and 'due diligence' in climate change cases*. En: Human Rights and the Planet. Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 172–194. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[82] Sobre la expansión de la legitimación en Corte para las futuras generaciones, véase: GONZALEZ-RICOY, Inigo; REY, Felipe. Enfranchising the future: Climate justice and the representation of future generations. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 2019, vol. 10, n.º 5, p. 598.

[83] Maastricht Principles on the Human Rights of Future Generations. Adopted 3 February 2023. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[84] Idem, véase la nota 83, específicamente el preámbulo y la secciónó relativa a la base legal para los DDHH de las futuras generaciones

judicializar a través de la representación de intereses[85]. Sin embargo el proceso de atribución e invocación de la responsabilidad requiere la afectación de personas jurídicas[86]o naturales situadas en un momento determinado. Dichas personas deben encontrarse dentro de la jurisdicción del Estado o, en su defecto estar cubiertas por el supuesto de extraterritorialidad[87], al hallarse bajo el control efectivo[88] del mismo.

Aunque los desarrollos conceptuales de las futuras generaciones abarcan una dimensión amplia que engloba a la humanidad en su conjunto y la protección de valores intrínsecos como la dignidad humana y la igualdad[89], el hecho de que dichas generaciones aún no hayan nacido, hace al menos por ahora, especialmente complejo la presentación de casos contenciosos a nivel internacional.

No obstante, el activismo climático dentro de las jurisdicciones nacionales[90] y la creciente relevancia de la participación ciudadana en escenarios globales[91], ha evidenciado que la judicialización no es la única vía para avanzar en la protección de los derechos e intereses afectados por el cambio climático. Ante estas circunstancias, la construcción de un marco jurídico ajustado a las necesidades intergeneracionales actuales y la posibilidad de obtener un pronunciamiento en menor tiempo, ha puesto el foco en mecanismos no contenciosos como como un paso previo para avanzar en la tutela de derechos.

---

[85] Véase la propuesta de: ZAMORA-GÓMEZ, Cristina María. *Las generaciones futuras en el Derecho Internacional y el ius standi de los pueblos indígenas*. Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo, 2024. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[86] La experiencia de los casos Urgenda y KlimaSeniorinnen abren la posibilidad de un contencioso climático especial para los miembros de organizaciones no gubernamentales, a partir de lo cual pueden defenderse los derechos de víctimas potenciales, así como proteger los intereses de las generaciones futuras sin incurrir en una la Actio Popularis.

[87] Sobre la aplicación extraterritorial de la Convención sobre Derechos del Niño en un contexto de cambio climático peligroso, véase la argumentación planteada por Committee on the Rights of the Children en *Sacchi v. Argentina*, communication (23 Sep. 2019) (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[88] Véase la nota 67, OC-23-17 §81-104

[89] Naciones Unidas. United Nations System Common Principles On Future Generations. Principio 1, 4 de mayo de 2023. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[90] TIGRE, Maria Antonia; URZOLA, Natalia; GOODMAN, Alexandra. *Climate litigation in Latin America: is the region quietly leading a revolution?* Journal of Human Rights and the Environment, 2023, vol. 14, n.º 1. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[91] Esta idea está fundamentada en la participación de actors no estatales en organizaciones intrnacionales, permitiendo hacer un paralelismo con los tribunales internacionales, véase: CROMM, Christiane; VOLK, Christian. A Partnership of Convenience? Transnational Civil Society, International Organisations and Practices of Global Order. Global Society, 2024, vol. 38, n.º 3, pp. 317–327., TALLBERG, Jonas; SOMMERER, Thomas; SQUATRITO, Theresa. The opening up of international organizations.Cambridge University Press, 2013.

Este tipo de acciones han emergido como una herramienta para impulsar la adopción de medidas urgentes frente al cambio climático peligroso y sus efectos adversos. En este sentido, los activistas de derechos humanos han identificado en los procesos consultivos[92] un mecanismo fundamental para avanzar significativamente en la construcción de la justicia ambiental y climática.

De este modo, la función consultiva[93] no solo se configura como una plataforma de diálogo entre actores[94], sino que también surge como una manifestación de acceso a la justicia para las generaciones presentes y futuras, especialmente porque estas últimas carecen de titularidad y capacidad para exigir derechos humanos.

A través de las opiniones consultivas se busca una reinterpretación de los marcos jurídicos vigentes y el reconocimiento de una evolución normativa que incorpore explícitamente los principios de equidad y justicia intergeneracional. Es este caso, la función consultiva actúa como un mecanismo orientado a la prevención de futuras vulneraciones y como un proceso de interpretación que guiará la aplicación del derecho vigente; por ello, debe integrar y reconocer diversas realidades culturales, sociales y económicas, a la vez que fomenta la participación y el empoderamiento de los interesados[95].

Es por ello, que en la segunda parte de esta contribución, el centro de atención está puesto en la participación de agentes no estatales que abogan por la protección de intereses de las futuras generaciones. Su implicación en la

---

[92] STAVRIDI, Myrto. *The Advisory Function of the International Court of Justice: Are States Resorting to Advisory Proceedings as a "Soft" Litigation Strategy*? Journal of Politics and International Affairs. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[93] PETIT DE GABRIEL, Eulalia W. *He Who Laughs Last Laughs Best? A Contemporary Crusade on Public Interest, Climate Change and the Request of the Advisory Opinion of the ICJ*. SYbIL: Spanish yearbook of international law, 2024, no. 28, pp. 257–274. (Fecha de último acceso: 05-03-2025). "While the advisory function does not encompass a singular problem-solving scenario in the strict sense of litigation, it addresses the definition of rights and obligations in abstract terms and, consequently, delineates the roadmap for potential future contentious disputes".

[94] NANZ, Patrizia; STEFFEK, Jens. Global governance, participation and the public sphere. Government and Opposition, 2004, vol. 39, n.º 2, pp. 314–335 "Organized civil society plays a key role by exposing global rule-making to public scrutiny and bringing citizens' concerns onto the agenda."

[95] SANTOS SILVA, Renata Fabiana. Acceso a la justicia y mediación administrativa extrajudicial en el Estado relacional (Nuevas perspectivas en Brasil y España). 1.ª ed. Madrid: Colex, 2023, pp. 124–125.
La autora señala que "el derecho de acceso a la justicia no debe ser comprendido solamente como la posibilidad de reprimenda a vulneraciones a los derechos, sino también como la posibilidad de prevención a dichas violaciones."

consulta responde al reconocimiento de la relevancia de su práctica y el impacto que puedan genera en la interpretación de las obligaciones sometidas a la valoración de las cortes.

3. OPORTUNIDADES DE ACCESO A LA JUSTICIA CLIMÁTICA DE LAS FUTURAS GENERACIONES EN PROCESOS CONSULTIVOS SOBRE DERECHOS HUMANOS: UNA MIRADA HACIA EL MOVIMIENTO CLIMÁTICO JUVENIL Y LOS AMICUS CURIAE

Con el propósito de analizar las dinámicas de acceso[96] y relaciones que se han dado entre los representantes de los intereses de las futuras generaciones frente a la amenaza climática[97], resulta pertinente examinar la cuestión, en relación con tribunales internacionales con competencia en la protección de los derechos humanos. En particular, la CIJ y la CtIDH, dado que estos órganos jurisdiccionales han recibido una participación sin precedente en el curso solicitudes de las opiniones consultivas vinculadas a la protección de la persona en un contexto cambio climático adverso.

3.1. WORLD YOUTH FOR CLIMATE JUSTICE: EL MOVIMIENTO TRANSNACIONAL QUE INTENTA REDEFINIR EL ACCESO DE ACTORES NO ESTATALES ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Si bien la CIJ no es un tribunal especializado en derechos humanos, su competencia contenciosa puede activarse en litigios interestatales que involucren la protección de estos derechos[98]. A pesar de la existencia de mecanismos que permiten a los Estados presentar reclamaciones interestatales,

---

[96] En la misma línea de pensamiento, véase: WOJCIKIEWICZ ALMEIDA, Paula; TAVARES ROMAY, Giulia. Empirical Analysis of Advisory Proceedings. En: Expanding Access to Justice. Springer, Cham, 2024, pp. 117–153

[97] KOTZÉ, Louis J.; KNAPPE, Henrike. *Youth movements, intergenerational justice, and climate litigation in the deep time context of the Anthropocene*. Environmental Research Communications, 2023, vol. 5, n.º 2, (Fecha de último acceso: 05-03-2025). El autor destaca la importancia de este tipo de partición en foros jurisdiccionales: "Courts, after all, can impact and shape power dynamics in politics by empowering various stakeholders to have a say in the making of climate policies, influence path-dependent climate governance, and increase liability for climate damaging activities".

[98] ESPÓSITO, Carlos. The International Court of Justice and Human Rights. En: ESPÓSITO, C.; PARLETT, K. (eds.). The Cambridge Companion to the International Court of Justice. Cambridge: Cambridge University Press, 2023, pp. 486–528.

estos caminos presentan limitaciones cuando se trata de la protección de las generaciones futuras.

Ante estos obstáculos, los Estados promotores del Pacífico optaron por un camino alternativo: la función consultiva[99] contemplada en los artículos 65 a 68 del Estatuto de la CIJ. Pues ofrece la posibilidad de incidir en la construcción de la narrativa jurídica sobre la protección de los intereses de las futuras generaciones[100], abriendo la posibilidad de reinterpretar las obligaciones estatales a la luz del principio de equidad intergeneracional.

La solicitud de opinión consultiva se consolidó en dos (2) etapas. La primera, encuentros y negociaciones entre diferentes actores, hasta la petición formal elevada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a la CIJ. La segunda, los mecanismos flexibilizados de acceso y participación de individuos, colectivos y organizaciones no gubernamentales trasnacionales en las audiencias sobre las obligaciones de los Estados con relación al cambio climático.

En lo que respecta a la Resolución 77/276 de la Asamblea General, cuya iniciativa fue liderada por Vanuatu y apoyada por más de 130 Estados. Si bien a primera vista podría parecer el resultado exclusivo de un esfuerzo cooperativo entre los Estados para esclarecer el alcance de sus obligaciones internacionales, su origen se remonta a una campaña de activismo climático iniciada en marzo de 2019. Esta iniciativa tuvo como objetivo persuadir a las naciones del Pacífico y fue impulsada por un movimiento climático emergente en universidades de la región[101].

Gracias a este esfuerzo, el grupo de jóvenes se consolidó como un actor influyente dentro de la sociedad civil, organizado bajo el nombre *World Youth for*

---

[99] ICJ, Obligations of States in respect of Climate Change, Request for Advisory Opinion, 12 April 2023. Sobre sus implicaciones jurídica, véase: FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María. La función consultiva de la CIJ al servicio de la lucha contra el cambio climático. En: TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, Soledad; RUBIO FERNÁNDEZ, Eva (eds.). La contribución de la Corte Internacional de Justicia al imperio del Derecho Internacional en tiempos convulsos: aproximaciones. Madrid: Aranzadi, 2023.

[100] DINGWERTH, Klaus; SCHMIDTKE, Henning; WEISE, Tobias. The rise of democratic legitimation: why international organizations speak the language of democracy. European Journal of International Relations, 2020, vol. 26, n.º 3, pp. 714–741. "Consideramos que la participación de la sociedad civil en procesos consultivos tiene un impacto similar a la construcción de normas democráticas de gobernanza global, permitiendo a la sociedad contribuir en los discursos, y por tanto, a la interpretación del derecho por parte de los jueces. Sobre como la participación es parte de la expansión de la gobernanza democrática"

[101] WYCJ, PISFCC; SOBENES, E.; ALARCÓN, M. J.; C ROSE, J. *The Youth Climate Justice Handbook. Part II. Legal Memorandum.* 2024, pp. 1–3. Disponible en internet (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

Climate Justice (WYCJ). Aunque el camino transitado no ha estado exento de obstáculos[102], en los últimos años, estos activistas han contribuido significativamente a la transformación del concepto de acceso a la justicia en el ámbito climático de las generaciones presentes y futuras[103].

Además de su labor de persuasión hacia los Estados del Pacífico, el movimiento realizó una participación destacada en los eventos paralelos de las Conferencias de las Partes de las Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático[104] (COP). Esto contribuyó a la generación de espacios de diálogo en intercambios informales con representantes diplomáticos, lo que permitió madurar el proyecto de solicitud de opinión consultiva.

En estos espacios internacionales, los activistas han aplicado magistralmente el encuentro del café "*Arria-fórmula- Meetings"* es decir, un mecanismo utilizado en reuniones informales y flexibles para facilitar el diálogo entre Estados, representantes de organizaciones internacionales[105], expertos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, activistas y académicos. A través de este proceso, se logró sortear la rigidez característica de las negociaciones formales y políticamente sensibles, que en el pasado habían obstaculizado el avance de iniciativas similares[106].

Este inédito proceso de participación, por parte de los Estados, Organizaciones internacionales y del movimiento climático — extendido entre jóvenes de América, África, Europa y las islas del Caribe—, a través del *lobbying* desplegado por más de 1500 organizaciones de la sociedad civil en 130 países[107], permitió sensibilizar a los tomadores de decisión sobre perspectivas externas, fomentar el intercambio de ideas entre actores clave y promover una mayor apertura en las discusiones sobre las implicaciones de una solicitud climática ante el tribunal internacional.

---

[102] véase la nota 97 para la referencia completa de KOTZÉ, Louis J.; KNAPPE, Henrike. Véanse las barreras identificadas por los autores.

[103] DONGER, Elizabeth. Children and youth in strategic climate litigation: Advancing rights through legal argument and legal mobilization. Transnational Environmental Law, 2022, vol. 11, n.º 2, pp. 263–289. La autora señala que: "The focus on intergenerational justice in legal arguments is highly effective. [...] Climate litigation can also allow politically disenfranchised young people to participate meaningfully in and shape climate outcomes."

[104] WYCJ. We are at COP2S. WYCJ (Fecha de último acceso: 05-03-2025)

[105] SECURITY COUNCIL REPORT. Arria-Formula Meetings. Security Council Report Fecha de último acceso: 05-03-2025).

[106] UN NEWS, 2011. Palau seeks *UN World Court opinion on damage caused by greenhouse gases* [comunicado de prensa]. 22 de septiembre de 2011. Disponible en internet [Consulta: 4 marzo 2025.

[107] CLIMATE ACTION NETWORK INTERNATIONAL. *Thousands of civil society organisations call on countries to support Vanuatu climate justice initiative* (último acceso: 05-03-2025).

Estas estrategias de diplomacia informal, influyeron de manera determinante en la concreción de un proyecto de resolución donde se sugirieron preguntas lo suficientemente abierta como para superar el filtro de las naciones más resistentes a la idea de abrir el debate ante el tribunal internacional, colocando la protección de las futuras generaciones en la agenda prioritaria de discusión. Finalmente, después del debate entre los Estados las preguntas fueron aprobadas con cambios.

En lo que respecta a la segunda etapa, el movimiento climático encontró mecanismos flexibilizados de acceso y participación para incidir en el proceso. En ausencia una avenida formal en este foro estado céntrico, la participación emergió a través de una dinámica de socialización y persuasión normativa entre Estados141 y representantes de las futuras generaciones. En este contexto, algunos Estados y organizaciones gubernamentales cedieron tiempo de intervención a cuatro representantes de *WYCJ*[108]:

b) Vanuatu y el Melanesian Spearhead Group (MSG) otorgaron la palabra a la Sra. Cynthia Houniuhi, presidenta de *Pacific Island Students Fighting Climate Change (PISFCC).*

c) Los Países Bajos cedieron su espacio a la Sra. Mert Kumru, coordinadora del Frente Europeo en WYCJ.

d) La Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OACPS) permitió la intervención de la Sra. Breanda Reson Sapuro, coordinadora del Frente Africano en WYCJ.

e) Pacific Community (SPC) concedió su tiempo al Sr. Vishal Prasad, director del PISFCC

Asimismo, *WYCJ* recopiló, grabó e integró en el proceso diversas intervenciones que incluyeron las voces de las comunidades más afectadas por el cambio climático, así como de jóvenes que abogaron por la protección de los derechos de las generaciones presentes y los intereses de las futuras. En términos generales, se trató de personas que presentaron su experiencia climática y argumentos jurídicos ante la Corte[109].

[108] Las declaraciones de los participantes en nombre de WYFCC pueden localizarse en: PACIFIC ISLAND STUDENTS FIGHTING CLIMATE CHANGE. taking to the world's highest court (último acceso: 05-03-2025) y en: ICJ. Procedimientos orales. CIJ (último acceso: 05-03-2025).

[109] Sobre antecedents de participación de personas en la CIJ, véase: DE BRABANDERE, Eric. Individuals in Advisory Proceedings Before the International Court of Justice: Equality

Complementando esta labor, WYCJ también desempeñó un papel clave en eventos paralelos de movilización, como *The People's Assembly*[110], un espacio organizado por la sociedad civil para amplificar las voces de aquellas comunidades que no pudieron intervenir directamente ante la CIJ[111]. En este contexto, la organización recopiló y sintetizó los testimonios presentados en la asamblea, entregándolos posteriormente a los jueces de la Corte. Esta iniciativa no solo fortaleció el carácter inclusivo del proceso consultivo, sino que también permitió visibilizar las perspectivas de los grupos más vulnerables y afectados por el cambio climático.

Asimismo, WYCJ se posicionó como un agente de democratización y acceso a la información mediante la elaboración y difusión de resúmenes diarios[112] de las audiencias ante la CIJ. Esta iniciativa permitió que comunidades, organizaciones no gubernamentales y el público en general comprendieran y se involucraran en un proceso jurídico complejo y novedoso. Al promover la transparencia, se fortaleció el empoderamiento de actores no estatales, facilitando su participación informada y activa en los debates globales sobre justicia climática.

Además, la difusión de estos resúmenes diarios por parte de expertos en redes sociales[113], ha generado un diálogo constructivo más allá de los círculos tradicionales, ampliando el debate en un espacio público[114] de alcance global[115].

---

of the Parties and the Court's Discretionary Authority. The Law & Practice of International Courts and Tribunals, 2012, vol. 11, n.º 2, pp. 253–279.

[110] Véase: Just Peace The Hague. *The People's Assembly: Setting the Stage for Climate Justice*. (último acceso: 05-03-2025). Sobre el impacto de asambleas ciudadanas, véase: ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina. *La asamblea ciudadana para el clima: ¿un modelo a seguir en las asambleas ciudadanas regionales y locales?* Actualidad Jurídica Ambiental, 2022, no 122. (último acceso: 05-03-2025).

[111] WORLD YOUTH FOR CLIMATE JUSTICE. Daily Debrief 3 December 2024. WY4C (último acceso: 05-03-2025).

[112] WORLD YOUTH FOR CLIMATE, 2024. *Daily Debriefs Compendium:* December 2nd, 2024 – December 13th, 2024.Editado por SHETYE, Aditi; RODRÍGUEZ ORÚE, José Daniel; AMOR-JÜRGENSSEN, Theresa; CHOWDHURY, Joie; DUYCK, Sébastien. (último acceso: 05-03-2025).

[113] Véanse por ejemplo las interacciones surgidas en cuentas de expertos como el abogado senior de CIEL Sébastien Duyck, quien cuenta con más de 19.000 seguidores en LinkedIn.

[114] HABERMAS, Jürgen. The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge: Polity Press, 1989. ISBN 978-0-7456-0274-6

[115] LUCKNER, Katharina. Whose Law is It Anyway–How Social Media Augments Civil Society Participation in International Law-Making. En: Digital Transformations in Public International Law. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022, pp. 235–260.

Este intercambio ha facilitado la incorporación de perspectivas diversas en la narrativa jurídica sobre el cambio climático. Al visibilizar estas voces, se ha promovido una interacción más inclusiva[116], enriqueciendo el discurso y contribuyendo potencialmente a la interpretación y evolución del derecho internacional de los derechos humanos. Este mecanismo no solo contribuye acercar la problemática climática de la sociedad a los jueces, sino que también refuerza la protección de un creciente interés público global: la estabilidad climática intergeneracional[117].

Aunque la participación de actores no estatales en nombre de las generaciones futuras dentro del proceso consultivo sobre cambio climático ante la CIJ ha sido un avance significativo, sigue siendo insuficiente para denominarlo acceso a la justicia. La intervención ha sido una oportunidad puntual, derivada en última instancia de la voluntad de algunos pocos Estados y organizaciones internacionales. En consecuencia, esta participación no responde a un reconocimiento estructural a través de una vía normativa u operacional[118]. Esto evidencia la persistente reticencia de la CIJ a apartarse de su marco tradicional y artificial[119], pese al consenso global sobre la necesidad de una gobernanza más inclusiva para abordar desafíos como el cambio climático[120].

Tras examinar la práctica, influencia y participación limitada del movimiento WYCJ en el contexto de la justicia climática y la protección intergeneracional, resulta pertinente abordar en el siguiente apartado las características del mecanismo *Amicus Curiae* como una vía de acceso ante la CtIDH. Este análisis

---

[116] Además de las intervenciones de WYCJ, representantes de grupos indígenas especialmente afectados presentaron testimonio a través de las observaciones escritas de los Estados y organizaciones internacionales. The Guardian, 2024. 'A human face on an abstract problem': ICJ forced to listen to climate victims (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

[117] véase la nota 93 para la referencia completa de PETIT DE GABRIEL, Eulalia (pp.257-274).

[118] Sobre estas vías de legitimación véase la nota 5 YANG, Hai; WALKER, Hayley. (p.440).

[119] Para crítica aún vigente sobre esta debilidad del derecho internacional: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. La persona humana como sujeto del derecho internacional: avances de su capacidad jurídica internacional en la primera década del siglo XXI. Revista IIDH, 2007, vol. 46, pp. 273–328.

[120] TALLBERG, Jonas; et al. Explaining the transnational design of international organizations. International Organization, 2014, vol. 68, n.º 4, pp. 741–774. "Whereas before, arguments were needed to justify the involvement of non-governmental actors in governance processes, now we face a reversal, so the pressure is there to justify the exclusion of non-state actors".

permitirá completar el análisis sobre el papel de los actores no estatales en los procesos consultivos celebrados de 2024.

3.2. EL *AMICUS CURIAE* ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: SU CONTRIBUCIÓN A LA TRANSFORMACIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS FUTURAS GENERACIONES

El derecho interamericano presenta rasgos particulares asociados a la interpretación avanzada de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Debido a esas características el SIDH fue el primero a nivel internacional en recibir solicitudes de tutela climática, en el 2005, a través de la petición presentada por Sheila Watt-Cloutier con apoyo de la Conferencia Circumpolar Inuit[121], seguida en 2013 por la petición sobre el deshielo y calentamiento del Ártico presentada por el pueblo *Athabaskan*[122].

Tras dos intentos de tutela fallidos ante la Comisión Interamericana, junto con la evolución del litigio climático a nivel interno e internacional, la función consultiva pareció ser la vía propicia para que Chile y Colombia solicitaran un dictamen sobre cambio climático y derechos humanos a la Corte regional[123].

Entre otras razones de tipo estratégico, la jurisdicción consultiva presenta, al menos, cinco ventajas. En primer lugar, permite plantear la cuestión intergeneracional sin limitaciones procesales o sustantivas. En segundo lugar, facilita obtener un pronunciamiento con mayor celeridad que un proceso contencioso[124]. En tercer lugar, ofrece una plataforma estratégica para visibilizar la problemática y brindar la interpretación autorizada de la CADH[125]. En cuarto lugar, brinda una oportunidad excepcional de participación abierta,

[121] Petition 1413-05 CIDH. Sheila Watt-Cloutier with support of Inuit Circumpolar Conference v. United State of America (2005).
[122] Petition CIDH. Athabaskan People Law v. Canada (23 abr. 2013).
[123] Chile | Colombia. Solicitud de opinión consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 9 de enero de 2023., p. 11.
[124] La falta de celeridad es una de las mayores críticas al SIDH, véase: CtIDH. Comunidad de La Oroya vs.Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C) Nro. 422. Petición que tomó más de 15 años en resolverse.
[125] La Comisión Interamericana ya se pronunciado sobre la cuestión en: CIDH. «Emergencia climática alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos», CIDH Doc. 3/21 (31 dic. 2021), p. 7. CIDH. (2020). Asimismo, había activado el mecanismo de participación CIDH, Audiencia «Cambio climático y DESCA de mujeres, NNA, pueblos indígenas y comunidades rurales». 173 período de Sesiones. 25 sep. 2019; y CIDH. Audiencia sobre cambio climático, acceso al agua y derechos humanos. 141 período de Sesiones. 28 mar. 2011

involucrando a múltiples actores interesados en contribuir al diálogo, a través del *Amicus Curiae*[126].

La presentación de *Amicus Curiae* consiste en una práctica[127], con fundamento normativo[128] y operacional[129], donde intervienen diversos actores. Con el tiempo se ha convertido en un mecanismo clave para la modelación y construcción del derecho interamericano. A través de estas interacciones con la Corte, se ha facilitado el diálogo y se han creado sinergias entre quienes interviene y presentan observaciones escritas y orales, generando un impacto más allá del procedimiento mismo.

La dinámica y efecto de los *Amicus Curiae* puede explicarse dentro del marco de las comunidades de práctica propuesto por la corriente del *Ius Constitucionale Commune de Amé*rica Latina[130], en la que interesados, expertos, ONG, académicos[131], estudiantes[132] y representantes de la sociedad civil colaboran para interpretar, aplicar y difundir el derecho interamericano. Como parte de este

[126] Las características de Amicus Curiae se encuentran recogidas en el artículo 2.3 del Reglamento de la CtIDH: "la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia"

[127] Véase la nota 3 para la referencia completa de ADLER, Emanuel; POULIOT, Vincent. La visión de estos actores permite explicar las dinámicas y práctica de los participantes.

[128] Artículo 44 CADH, norma que permite a cualquier persona o institución presentar una observación.

[129] Véase el artículo 73 CtIDH. Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 49 Ses. (16-25 nov. 2000). Modificado 85 Ses. (16-28 nov. 2009). Mediante el cual se regula la presentación de observaciones.

[130] Véase la nota 3 VON BOGDANDY, Armin; URUEÑA, René (p.22). Los autores definen las comunidades de prácticas como "un grupo de personas que interactúan, sobre la base de la Convención, para impulsar sus agendas y cumplir lo que ven como sus mandatos", anclando su trabajo en el concepto de comunidades de prácticas propuesta por el antropólogo Wenger, Etienne.

[131]MARÍN, CRUZ Patricia; VIVEROS UEHARA, Thalia; FRANCESCONI, Lavinia; AMOR. Cartografía de la producción académica sobre cumplimiento, implementación e impacto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: una revisión sistemática en once países (Mapping of Scholarship on Compliance, Implementation, and Impact of the Inter-Amer). Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper [n.º 2024-09. (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

[132] Los estudiantes participan a través de las clínicas jurídicas, programas de especialización y de formación, esto también genera una retroalimentación e incentivo en modelos de enseñanza como las competencias de litigación donde se reafirma el derecho interamericano, véase, por ejemplo, el estudio de: PEROTTI, Ignacio. Los moot courts como método de aprendizaje experiencial en Derecho Internacional y derechos humanos. En: Libro de abstract: XVII Jornadas de Innovación Universitaria: La tecnología en la transformación del aprendizaje. Dykinson, 2023, pp. 137–139.

proceso, los *Amicus Curiae* no solo contribuyen a la identificación y redefinición del marco jurídico regional, sino que su impacto se extiende mediante la difusión y aplicación horizontal de los derechos humanos[133], a través de los diversos roles que desempeñan sus intervinientes en la sociedad.

Si analizamos retrospectivamente la evolución de la participación de actores no estatales a través de los *Amicus Curiae*, observamos un crecimiento significativo en el número y la diversidad de los intervinientes desde los años 80 hasta la actualidad. En sus primeras manifestaciones, fueron las instituciones académicas las que protagonizaron este mecanismo de participación, interviniendo en las primeras opiniones consultivas[134]. Posteriormente, comenzaron a involucrarse ONG transnacionales de derechos humanos, sentando las bases de lo que con el tiempo integraría una comunidad de práctica en continua expansión.

Durante la década de 1990, la participación de las ONG se volvió más frecuente y estratégica, consolidando su presencia en el proceso consultivo interamericano[135]. Entre los años 2000 y 2010, la intervención mediante *Amicus Curiae* se diversificó aún más, balanceando las intervenciones entre universidades, clínicas jurídicas, expertos e individuos[136]. Así, con el paso de los años estas observaciones orales y escritas han enriqueciendo el derecho regional y proporcionando a la CtIDH una visión más amplia y representativa de los problemas jurídicos.

Al evaluar las interacciones derivadas del proceso de presentación de *Amicus Curiae* en la Opinión Consultiva sobre cambio climático y derechos humanos (OC-32), observamos que se trató de un procedimiento flexible en cuanto a los requisitos de presentación[137], enmarcado dentro de plazos específicos[138] y orientado por las preguntas planteadas en la consulta. Esto se debe a que el

[133] Sobre la eficacia horizontal de los derechos humanos interprivados o Drittwirkung der Grundrechte, véase: PÉREZ-LUÑO, Antonio. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. Madrid: TECNOS, 2003, pp. 93–94

[134] A través de las observaciones en las OC 01/82, OC 02/82, OC 03/83.

[135] Véase por ejemplo la presentación de Amicus Curia en la OC 13/93 (desaparición forzada).

[136] Pueden tomarse como referencia la OC 16/99 (pena de muerte) y la OC 18/03 (migración), ya que muestran que la participación de individuos y centros académicos comienza a equilibrarse con la de ONGs

[137] Vía correo electrónico a través de la dirección oficial de la secretaría de la CtIDH.

[138] La presidencia de la CrIDH fijó un plazo límite hasta el 18 de agosto de 2023 para todos los interesados, sin especificar categoría de participante alguno. Posteriormente, este plazo fue prorrogado en dos ocasiones para fomentar una mayor participación pública: primero hasta el 18 de octubre de 2023 y, finalmente, hasta el 18 de diciembre de 2023.

principal interés de la Corte en este tipo de intervenciones es fomentar la participación y promover un debate público amplio sobre la materia.

Además de la presentación de escritos, en el caso de OC-32, la Corte optó por realizar audiencias presenciales, distribuidas en tres fases[139]. La primera tuvo lugar en Bridgetown, Barbados, en abril de 2024, durante el 166º Período de Sesiones. La segunda se llevó a cabo en Brasilia, Brasil, en mayo de 2024, en el marco del 167º Período Ordinario de Sesiones. Finalmente, la tercera audiencia se desarrolló en mayo de 2024, en la ciudad de Manaos, Brasil.

En el proceso de la OC-32, participaron diversas categorías de intervinientes[140]. En total, se recibieron *Amicus Curiae* de 9 Estados, 10 organismos estatales y 4 órganos de la Organización de Estados Americanos. Además, 14 órganos y organismos internacionales presentaron sus comentarios. En cuanto a las comunidades indígenas, 17 de ellas participaron directamente o junto con algunas organizaciones no gubernamentales. También se contó con la intervención de 66 organizaciones no gubernamentales y 12 grupos conformados por organizaciones no gubernamentales junto con personas de la sociedad civil o instituciones académicas. Asimismo, 59 instituciones académicas brindaron su aporte, junto con 42 personas de la sociedad civil. Finalmente, 1 empresa energética presentó su intervención en el proceso.

El acceso a las audiencias de la OC-32 mediante este mecanismo, mostró un nivel de integración sin precedentes, tanto en términos de interacción como de diversidad de actores[141], representación de interés, culturas y visiones tanto del Norte como del Sur Global. Esto permite catalogar el proceso de intervenciones como un mecanismo que promueva y facilita el dialogo con los tomadores de decisiones, entre actores relevantes, así como una vía alternativa del acceso a la justicia climática en las Américas.

Tanto el nivel de participación como la diversidad reafirma que el derecho interamericano constituye un espacio pluralista donde comunidades

[139] CtIDH. Solicitud de Opinión Consultiva OC-32. Convocatoria a audiencia. Resolución de la Presidenta de la CtIDH de 22 de febrero de 2024. (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

[140] Todas las participaciones escritas se encuentran disponibles en: CtIDH. Observaciones presentadas en el marco de la Solicitud de Opinión Consultiva OC-32. (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

[141] DOMÍNGUEZ, A.; PEBE MUÑOZ, L. A. *La Corte IDH y una opinión consultiva que transformará la perspectiva sobre la emergencia climática y los derechos humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

vulnerables, expertos y académicos co-construyen el significado de las normas interamericanas. En este proceso, los afectados, particularmente las comunidades indígenas y las generaciones presentes en representación de los intereses de las futuras, se convierten en actores centrales de la interpretación y evolución del derecho reconocido en la Convención.

Las comunidades no solo tuvieron la oportunidad de denunciar, con voz propia y en conformidad con la tradición oral de su cultura, las vulneraciones derivadas del cambio climático[142], sino que también presentaron propuestas legales innovadoras fundamentadas en el derecho indígena y en el conocimiento ancestral[143]. A partir de estas intervenciones, la CtiDH dispone ahora de un marco más representativo de los impactos climáticos, construido a partir de la voz de quienes experimentan la crisis en primera línea.

En el marco del proceso consultivo sobre cambio climático y derechos humanos, diversas comunidades y organizaciones indígenas han abogado por la protección de las generaciones futuras. Entre ellas, destacan la Organización Territorial Malalweche, las Comunidades del Pueblo Lencha, las Comunidades de Tolupán, las Organizaciones Indígenas Populares de Honduras, la Confederación de Comunidades Indígenas de Ecuador y la Fundación Pachamama[144], entre otros. Estas entidades han enfatizado la interconexión entre la crisis climática y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, subrayando la necesidad de un enfoque que reconozca sus cultura, tradiciones y conocimientos como fundamentales para la preservación del medio ambiente y la garantía de los derechos de las futuras generaciones.

Asimismo, presentaron observaciones escritas, enfatizando las obligaciones diferenciadas de los Estados respecto a los derechos de niños, niñas y las nuevas generaciones frente a la emergencia climática: el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), la Asociación Civil DONCEL, el Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia de Argentina, la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) de Paraguay, la Fundación Emmanuel, el Instituto Alana, la ONG de Desarrollo Covacha, Plan

[142] Las intervenciones pueden verse en: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Canal oficial de YouTube. YouTube (Fecha de último acceso: 04-03-2025).
[143] A través del proceso escrito participaron catorce (14) Comunidades indígenas, en forma directa o junto con algunas ONG en español, tres (3) comunidades indígenas en forma directa o junto con algunas ONG en portugués, Véase la nota 140 CtIDH
[144] TIGRE, Maria Antonia, ed. *Advisory Opinion on Climate Change: Summary of Written Observations Submitted to the Inter-American Court of Human Rights (Part 1).* New York: Sabin Center for Climate Change Law, 2024 (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

Internacional y el movimiento climático estudiado en la sección dedicada a la CIJ, *World's Youth for Climate Justice,* entre otras[145].

Otro elemento relevante es el papel creciente de la academia con universidades y expertos[146] provenientes tanto del Norte[147] como del Sur Global[148]. A través de sus clínicas jurídicas, programas especializados, grupos de trabajo e investigación, y facultades de derecho de diversas regiones del mundo, presentaron observaciones relevantes. Este tipo de intervinientes pasaron de ser un observador pasivo de la crisis climática a un actor que participa activamente en la construcción y redefinición del alcance y contenido del derecho al acceso a la justicia.

Esta ventana de participación amplió el uso del *Amicus Curiae* como una herramienta de incidencia en materia climática. La presentación de observaciones sienta las bases para el reconocimiento de la protección de intereses de las futuras generaciones y especialmente para hacer frente a violación de derechos humanos como consecuencia de la emergencia actual, lo que podría abrir la puerta a demandas internacionales contra Estados que incumplan sus obligaciones climáticas enraizadas en derechos humanos, cuando los impactos del daño se manifiesten en la región.

Asimismo, se fortaleció la relación entre el SIDH y el Acuerdo de Escazú, facilitando el acceso a la información y la justicia ambiental a través de un proceso sencillo y eficiente. Finalmente, estas interacciones evidenciaron la existencia de un marco normativo interamericano ampliado, que permitirá a la CtIDH desarrollar herramientas jurídicas útiles para enfrentar uno de los desafíos más complejos del siglo XXI, consolidando en la práctica la participación y el acceso a la justicia climática como un derecho humano

[145] Véase la nota 140 CtIDH

[146] Véanse la nota 140 CtIDH, entre otros Amicus Curiae e Intervenciones presenciales a título individual con referencia a las futuras generaciones: Petit de Gabriel C Giménez Iraida, García Muñoz, Soledad, Daly, Erin y Shelton, Dinah.

[147] véase la nota 140 CtIDH. Como una muestra de esta diversidad en el ámbito académico: Earth Rights Advocacy, basada en el Centro de Derechos Humanos y Justicia Global de la Facultad de Derecho de New York University, Cornell Law School, International Human Rights Clinic at Santa Clara University School of Law and the International Human Rights Clinic at the University of Illinois Chicago School of Law, Universitat Pompeo Fabra Barcelona, Universidad Carlos III de Madrid, University College London (UCL) Public International Law Pro Bono Project, entre otras.

[148] Idem, véase la nota 140: Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales de Latinoamérica y el Caribe, Universidad del Rosario, Universidad de Guadalajara, Universidad Nacional de Costa Rica, Universidad Católica Ándres Bello, la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, entre otras.

interdependiente e indivisible de los demás reconocidos en la Convención Americana.

Lo expuesto anteriormente reafirma que quienes participan en los *Amicus Curiae* forman parte una comunidad de práctica, que su vez incluye una comunidad epistémica[149], que ha permitido que la discusión climática no dependa exclusivamente de los Estados. En su lugar, el derecho regional se fortalece mediante el acceso y la participación que facilita dicho mecanismo, lo que permite su apertura a la sociedad civil. Aquí los participantes, no solo asimila el derecho, sino que también contribuye activamente a su construcción. En esta lógica, la intervención de actores no estatales, también aporta mayor legitimidad a los pronunciamientos de la Corte.

El nivel de apertura que experimenta la CtIDH puede atribuirse a la experiencia dilatada del SIDH en la recepción de aportes de actores no estatales, lo que ha facilitado su incorporación, aunque de manera indirecta. Un aspecto destacable de este proceso ha sido la amplitud en la presentación de escritos, sin un límite estricto de páginas, así como la igualdad en la asignación de tiempo a los participantes en las audiencias orales, configurando así un canal efectivo de acceso a la justicia climática.

No obstante, si bien la participación presencial permitió que diversas comunidades indígenas, ONG, universidades y expertos pudieran interactuar directamente con la Corte, visibilizando sus realidades y fortaleciendo el impacto de sus intervenciones, algunas voces quedaron fuera debido a las dificultades logísticas que implicaba trasladarse desde distintas latitudes del mundo a los lugares físicos asignados para las audiencias. En este sentido, una mejora que podría considerarse para futuros procedimientos sería la habilitación de mecanismos híbridos de participación, permitiendo que más Amicus puedan intervenir también en las audiencias orales, sin las barreras que supone la presencialidad. Es importante reconocer que la Corte ya garantiza un acceso amplio al recibir, analizar y tomar en cuenta los escritos presentados, asegurando que los argumentos relevantes sean incorporados en su razonamiento. La audiencia oral, en este sentido, opera como un espacio de profundización, más que como el único canal de incidencia en el proceso consultivo.

[149] ADLER, Emanuel, et al. Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo. Relaciones Internacionales, 2009, no 12, pp. 145–169

4. REFLEXIONES FINALES

La activación de la función consultiva ha fortalecido el activismo climático, permitiendo que múltiples actores asuman un rol más activo en la expansión y redefinición de las obligaciones estatales a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. La litigación climática ha trascendido los procedimientos contenciosos para consolidarse como una herramienta fundamental del litigio estratégico intergeneracional.

En este sentido, las solicitudes de opinión consultiva ante la CIJ y la CtIDH constituyen ejemplos paradigmáticos de esta tendencia, al proporcionar un mecanismo para abogar y dialogar sobre los intereses intergeneracionales y la evaluación de sus implicaciones jurídicas desde una perspectiva plural e intertemporal.

En lo referente a la CIJ, la movilización de la sociedad civil en este proceso ha sido clave para la articulación de nuevas estrategias jurídicas y políticas en favor de la justicia climática. Así, el procedimiento consultivo se ha resignificado la participación de jóvenes y miembros de comunidades indígenas, aunque necesita la creación de vías oficiales a través de un acceso normativo y un proceso operativo específico para convertir las intervenciones en un mecanismo más inclusivo y democrático. Aunque solo el tiempo demostrará el impacto de las intervenciones de *WYCJ*, se espera que esta innovadora forma de participación resuene en la interpretación de las obligaciones climáticas en materia de derechos humanos y en la construcción de un derecho internacional más dinámico y receptivo a los desafíos contemporáneos.

Finalmente, en lo que respecta al *Amicus Curiae*, se confirma que estamos ante un mecanismo efectivo de participación climática. los actores no estatales de la OC-32 continúan trabajando en redes, generando estrategias de incidencia que contribuyen la evolución del derecho, incluso después de la finalización de las audiencias. Esto demuestra que el derecho interamericano no se limita a un conjunto de normas escritas, sino que constituye una práctica creada por múltiples actores. En este marco, el proceso consultivo no solo fortaleció la protección de los derechos de las generaciones presentes, sino que es una forma de acceso a la justicia, con la posibilidad de considerar, de manera más estructurada, los intereses de aquellas generaciones que habitarán el planeta en el futuro.

5. BIBLIOGRAFÍA

ADAMSON, Joni; EVANS, Mei Mei; STEIN, Rachel (eds.).The environmental justice reader: Politics, poetics, & pedagogy. Tucson: University of Arizona Press, 2002.

ADLER, Emanuel; POULIOT, Vincent. International practices. International Theory, 2011, vol. 3, n.º 1, pp. 1–36 (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

ADLER, Emanuel; et al.Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo. Relaciones Internacionales, 2009, n.º 12, pp. 145–169.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina. La asamblea ciudadana para el clima: ¿un modelo a seguir en las asambleas ciudadanas regionales y locales? Actualidad Jurídica Ambiental, 2022, n.º 122. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

ATAPATTU, Sumudu.Climate change, human rights, and COP 21. Georgetown Journal of International Affairs, 2016, vol. 17, n.º 2, p. 52

BOYLE, Alan. Climate change, the Paris Agreement and human rights. International & Comparative Law Quarterly, 2018, vol. 67, p. 776.

BOYLE, Alan E. Non-State Actors and International Law: Climate Change Litigation and Human Rights. Journal of Human Rights and the Environment, 2020, vol. 11, n.º 1, pp. 1–23 (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

BRUCHER, Anaïs; DE SPIEGELEIR, Antoine.The European Court of Human Rights' April 9 Climate Rulings and the Future (Thereof). En: BÖNNEMANN, Maxim; TIGRE, Maria Antonia (eds.). The Transformation of European Climate Litigation [en línea]. Berlín: Verfassungsblog gGmbH, 2024, pp. 118–119. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto.La persona humana como sujeto del derecho internacional: avances de su capacidad jurídica internacional en la primera década del siglo XXI. Revista IIDH, 2007, vol. 46, pp. 273–328.

CANEY, Simon. Cosmopolitan justice, rights and global climate change. Canadian Journal of Law & Jurisprudence, 2006, vol. 19, n.º 2, pp. 255–278.

CARON, David D.Time and the Public Trust Doctrine: Law Knowledge of Climate Change. U. Haw. L. Rev., 2013, vol. 35, p. 441.

CEPAL/ONU.Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. ONU. Doc. LC/PUB.2018/8/-Rev.1, 4 mar. 2018.

CLIMATE ACTION NETWORK INTERNATIONAL. Thousands of civil society organisations call on countries to support Vanuatu climate justice initiative (último acceso: 05-03-2025).

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH).Resolución 3/2021 sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos, 2021. Washington D.C.: OEA.

CROMM, Christiane; VOLK, Christian. A Partnership of Convenience? Transnational Civil Society, International Organisations and Practices of Global Order. Global Society, 2024, vol. 38, n.º 3, pp. 317–327.

DE BRABANDERE, Eric.Individuals in Advisory Proceedings Before the International Court of Justice: Equality of the Parties and the Court's Discretionary Authority. The Law & Practice of International Courts and Tribunals, 2012, vol. 11, n.º 2, pp. 253–279.

DE VRIES, Annick; et al. Distributive Justice. En: Justice in Climate Policy: Distributing Climate Costs Fairly. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024, pp. 15–30.

DINGWERTH, Klaus.Global democracy and the democratic minimum: Why a procedural account alone is insufficient. European Journal of International Relations, 2014, vol. 20, n.º 4, pp. 1124–1147 (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

DINGWERTH, Klaus; SCHMIDTKE, Henning; WEISE, Tobias.The rise of democratic legitimation: why international organizations speak the language of democracy. European Journal of International Relations, 2020, vol. 26, n.º 3, pp. 714–741.

DOMÍNGUEZ, A.; PEBE MUÑOZ, L. A.La Corte IDH y una opinión consultiva que transformará la perspectiva sobre la emergencia climática y los derechos humanos. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

DONGER, Elizabeth. Children and youth in strategic climate litigation: Advancing rights through legal argument and legal mobilization. Transnational Environmental Law, 2022, vol. 11, n.º 2, pp. 263–289.

EICKE, Tim. Climate change and the Convention: Beyond admissibility. En: The European Convention on Human Rights Law Review. Brill Nijhoff, 2022, pp. 8–16.

ESPÓSITO, Carlos. The International Court of Justice and Human Rights. En: ESPÓSITO, C.; PARLETT, K. (eds.). The Cambridge Companion to the International Court of Justice. Cambridge: Cambridge University Press, 2023, pp. 486–528

FERIA-TINTA, Monica. The future of environmental cases in the European Court of Human Rights: Extraterritoriality, victim status, treaty interpretation, attribution, imminence and 'due diligence' in climate change cases. En: Human Rights and the Planet. Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 172–194. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

FERNÁNDEZ EGEA, Rosa M.La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales. Revista Jurídica: Universidad Autónoma de Madrid, 2015, n.º 31 (I), pp. 163–204.

FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María.La función consultiva de la CIJ al servicio de la lucha contra el cambio climático. En: TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, Soledad; RUBIO FERNÁNDEZ, Eva (eds.). La contribución de la Corte Internacional de Justicia al imperio del Derecho Internacional en tiempos convulsos: aproximaciones. Madrid: Aranzadi, 2023.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo.Lhaka Honhat y los derechos sociales de los pueblos indígenas. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, n.º 39, 2020, pp. 1–5. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

GIMÉNEZ, Iraida Angelina.El cambio climático a la luz del sistema interamericano de derechos humanos. A Coruña: Editorial Colex, 2023. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

GIMÍNEZ, Iraida Angelina. Una mirada interamericana sobre el derecho a la propiedad y sus contornos ambientales. En: ALMEIDA, S.; CROUSSET, A. (coords.). Los Sistemas Europeos e Interamericano de protección de los derechos humanos: Una lectura comparada. Madrid: Aranzadi, 2024, pp. 997–1009.

GONZALEZ-RICOY, Inigo; REY, Felipe. Enfranchising the future: Climate justice and the representation of future generations. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 2019, vol. 10, n.º 5, p. 598.

HABERMAS, Jürgen. The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge: Polity Press, 1989. ISBN 978-0-7456-0274-6

HISKES, Richard P. The human right to a green future: Environmental rights and intergenerational justice. Cambridge University Press, 2009.

ODOIN, Sébastien; WEWERINKE-SINGH, Margaretha. Legal mobilization in a global context: the transnational practices and diffusion of rights-based climate litigation. Law & Society Review, 2025, pp. 1–33.

KOBYLARZ, Natalia. A World of Difference: Overcoming Normative Limits of the ECHR Framework through a Legally Binding Recognition of the Human Right to a Healthy Environment. Journal of Environmental Law, 2025.

KOTZÉ, Louis J.; KNAPPE, Henrike. Youth movements, intergenerational justice, and climate litigation in the deep time context of the Anthropocene. Environmental Research Communications, 2023, vol. 5, n.º 2 (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

LEFSTAD, Lina; PAAVOLA, Jouni. The evolution of climate justice claims in global climate change negotiations under the UNFCCC. Critical Policy Studies, 2024, vol. 18, n.º 3, pp. 363–388.

LUCKNER, Katharina. Whose Law is It Anyway–How Social Media Augments Civil Society Participation in International Law-Making. En: Digital Transformations in Public International Law. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022, pp. 235–260.

MAIN-KLINGST, Lea; OTT, Hermann E.; TIGRE, Maria Antonia. Beyond Protest: How Legal Actions Drive Climate Justice. En: The

Routledge Handbook of Grassroots Climate Activism. Routledge, 2025, pp. 347–361.

MAASTRICHT PRINCIPLES ON THE HUMAN RIGHTS OF FUTURE GENERATIONS. Adopted 3 February 2023. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. Ética pública y ética privada. En: PECES-BARBA, Gregorio; ASÍS, Rafael (eds.). Aportación de las religiones a una ética universal. Madrid: Dykinson, 2003, p. 16.

NANZ, Patrizia; STEFFEK, Jens. Global governance, participation and the public sphere. Government and Opposition, 2004, vol. 39, n.º 2, pp. 314–335.

NACIONES UNIDAS.Declaración sobre las Generaciones Futuras. Anexo II de la Resolución A/RES/79/1 de la Asamblea General, 22 de septiembre de 2024. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

NACIONES UNIDAS.El Pacto para el Futuro. Resolución A/RES/79/1 de la Asamblea General, 22 de septiembre de 2024. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

NACIONES UNIDAS.United Nations System Common Principles on Future Generations. Principio 1, 4 de mayo de 2023. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Preguntas frecuentes sobre los derechos humanos y el cambio climático. Ginebra: ACNUDH, 2015. (Fecha de último acceso: 05-03-25).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en vigor el 4 de noviembre de 2016.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), adoptada el 9 de mayo de 1992, entrada en vigor el 21 de marzo de 1994.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. ONU Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I), 14 junio 1992.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2023. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convenio sobre la Diversidad Biológica. ONU Doc. UNEP-CBD/94/1, 5 junio 1992.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Acuerdo sobre la Conservación y el Uso Sostenible de la Biodiversidad Marina en las Zonas Fuera de la Jurisdicción Nacional. ONU Doc. A/CONF.232/2023/4, 19 junio 2023.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Resolución A/76/L.75 de la Asamblea General, 28 de julio de 2022.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Resolución A/HRC/RES/48/13 del Consejo de Derechos Humanos, 8 de octubre de 2021.

OSTER, Sheila R.; IAIONE, Christian. Co-cities: Innovative transitions toward just and self-sustaining communities. MIT Press, 2022 PACIFIC ISLAND STUDENTS FIGHTING CLIMATE CHANGE. Taking to the world's highest court (último acceso: 05-03-2025).

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. Climate change litigation. Annual Review of Law and Social Science, 2020, vol. 16, pp. 21–38 (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

PETIT DE GABRIEL, Eulalia W. He Who Laughs Last Laughs Best? A Contemporary Crusade on Public Interest, Climate Change and the Request of the Advisory Opinion of the ICJ. Spanish Yearbook of International Law, 2024, n.º 28, pp. 257–274. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

PECES-BARBA, Gregorio. *Ética pública y ética privada.* Anuario de filosofía del derecho, 1996, 531-544.

PECES-BARBA, Gregorio. *Etica pública y ética privada.* En: *Aportación de las religiones a una ética universal.*Dykinson, 2003,

RODRIGO, Ángel. Las relaciones sistémicas entre el desarrollo sostenible y el derecho internacional del medio ambiente: entre la dilución y la reformulación. Revista Catalana de Dret Ambiental, 2022, vol. 13, n.º 2. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

SANTOS SILVA, Renata Fabiana. Acceso a la justicia y mediación administrativa extrajudicial en el Estado relacional (Nuevas perspectivas en Brasil y España). 1.ª ed. Madrid: Colex, 2023, pp. 124–125.

SCHLOSBERG, David. Environmental Justice and the New Pluralism: The Challenge of Difference for Environmentalism. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 107–145.

SECURITY COUNCIL REPORT. Arria-Formula Meetings. Security Council Report (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

SETZER, Joana; HIGHAM, Catherine. Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, 2024 (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

SIKORA, Richard I.; BARRY, Brian (eds.). Obligations to Future Generations. Cambridge, UK: White Horse Press, 1978, pp. 204–248.

SANDS, Philippe. Climate Change and the Rule of Law: Adjudicating the Future in International Law. Journal of Environmental Law, 2019, vol. 31, n.º 3, pp. 403–413 (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

SPADA JIMÉNEZ, Andrea. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante la litigación climática: la Stedh Verein Klimaseniorinnen Schweiz y otros v. Suiza, de 9 de abril de 2024. Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo, 2024. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

STAVRIDI, Myrto. The Advisory Function of the International Court of Justice: Are States Resorting to Advisory Proceedings as a "Soft" Litigation Strategy? Journal of Politics and International Affairs. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

TALLBERG, Jonas; SOMMERER, Thomas; SQUATRITO, Theresa. The opening up of international organizations. Cambridge University Press, 2013.

TALLBERG, Jonas; ZÜRN, Michael. The legitimacy and legitimation of international organizations: Introduction and framework. The Review of International Organizations, 2019, vol. 14, pp. 581–606 (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

TALLBERG, Jonas; et al. Explaining the transnational design of international organizations. International Organization, 2014, vol. 68, n.º 4, pp. 741–774.

THE GUARDIAN. 'A human face on an abstract problem': ICJ forced to listen to climate victims. 2024. (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

TIGRE, Maria Antonia; URZOLA, Natalia; GOODMAN, Alexandra. Climate litigation in Latin America: is the region quietly leading a revolution? Journal of Human Rights and the Environment, 2023, vol. 14, n.º 1. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

TIGRE, Maria Antonia (ed.). Advisory Opinion on Climate Change: Summary of Written Observations Submitted to the Inter-American Court of Human Rights (Part 1). New York: Sabin Center for Climate Change Law, 2024 (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

UN NEWS. Palau seeks UN World Court opinion on damage caused by greenhouse gases [Comunicado de prensa], 22 de septiembre de 2011. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2011/09/388202 (Fecha de último acceso: 04-03-2025).

UNHRC (United Nations Human Rights Council). El derecho humano a un ambiente sin riesgo, limpio, saludable y sostenible. U.N. Doc. A/HRC/48/L.23. Rev.1, 8 oct. 2021.

VERMEYLEN, Saskia. Materiality and the ontological turn in the Anthropocene: establishing a dialogue between law, anthropology and eco-philosophy. En: BURRELL, Robert; KATZ, Larissa; LAWSON, Charles (eds.). Environmental Law and Governance for the Anthropocene. Oxford: Hart Publishing, 2017, pp. 137–162.

VON BOGDANDY, Armin; URUEÑA, René. Comunidad de práctica en derechos humanos y constitucionalismo transformador en América Latina. Anuario de Derechos Humanos, 2020.

WEISS, Edith Brown. In fairness to future generations and sustainable development. American University Journal of International Law & Policy, 1992, vol. 8.

WENTZ, Jessica. Climate science and litigation. En: SINDICO, Francesco; McKENZIE, Kate; MÉDICI COLOMBO, Gastón; WEGENER, Lennart (eds.). Research Handbook on Climate Change Litigation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 150–170.

WOJCIKIEWICZ ALMEIDA, Paula; TAVARES ROMAY, Giulia. Empirical Analysis of Advisory Proceedings. En: Expanding Access to Justice. Springer, Cham, 2024, pp. 117–153.

WOLKMER, Carlos. Pluralismo jurídico: fundamentos de una nueva cultura del Derecho. Madrid: Dykinson, 2018, p. 143.

WORLD YOUTH FOR CLIMATE. Daily Debriefs Compendium: December 2nd, 2024 – December 13th, 2024. Editado por SHETYE, Aditi; RODRÍGUEZ ORÚE, José Daniel; AMOR-JÜRGENSSEN, Theresa; CHOWDHURY, Joie; DUYCK, Sébastien, 2024 (último acceso: 05-03-2025).

WORLD YOUTH FOR CLIMATE JUSTICE. Daily Debrief 3 December 2024. WY4C (último acceso: 05-03-2025).

WYCJ, PISFCC; SOBENES, E.; ALARCÓN, M. J.; C ROSE, J. The Youth Climate Justice Handbook. Part II. Legal Memorandum. 2024, pp. 1–3. [Enlace parcial en el texto] (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

WYCJ. We are at COP2S. WYCJ (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

YANG, Hai; WALKER, Hayley. Legitimating non-state actor engagement in global climate governance. International Affairs, 2025. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

ZAMORA-GÓMEZ, Cristina María. Las generaciones futuras en el Derecho Internacional y el ius standi de los pueblos indígenas. Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo, 2024. (Fecha de último acceso: 05-03-2025).

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de mayo de 2025

EL LARGO CAMINO HACIA UN RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO PARA LOS VEGETALES OBTENIDOS POR NUEVAS TÉCNICAS GENÉTICAS (NTG): ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO A LOS VEGETALES OBTENIDOS CON DETERMINADAS NUEVAS TÉCNICAS GENÓMICAS Y A LOS ALIMENTOS Y PIENSOS DERIVADOS

THE LONG ROAD TOWARDS A SPECIFIC LEGAL REGIME FOR PLANTS OBTAINED BY NEW GENETIC TECHNIQUES (NTG): ANALYSIS OF THE PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON PLANTS OBTAINED BY CERTAIN NEW GENOMIC TECHNIQUES AND FOOD AND FEED DERIVED FROM THEM

Autora: María Almodóvar Iñesta, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Fecha de recepción: 21/02/2025

Fecha de aceptación: 20/03/2025

Fecha de modificación: 26/03/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00412

Resumen:

Este estudio analiza la Propuesta de Reglamento Europeo relativo a los vegetales obtenidos con determinadas nuevas técnicas genómicas y a los alimentos y piensos derivados. La Propuesta tiene su origen en la Sentencia Confédération y otros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que incluye

a los vegetales obtenidos mediante técnicas genéticas posteriores a la adopción de la Directiva 2001/18 en el marco regulatorio de los OMG.

Abstract:

This study analyzes the Proposal for a European Regulation regarding plants obtained with certain new genomic techniques and derived food and feed. The Proposal has its origins in the Judgment Confédération and others of the Court of Justice of the European Union, which includes plants obtained through new genetic techniques after the adoption of Directive 2001/18, in the regulatory framework of GMOs.

Palabras clave: Nuevas Técnicas Genéticas. Vegetales NTG. Organismos modificados genéticamente. Mutagénesis. Cisgénesis. Verificación NTG. Autorización. Etiquetado. Patentabilidad. Agricultura ecológica.

Keywords: New Genetic Techniques. NTG plants. Genetically Modified Organisms. Mutagenesis. Cisgenesis. NTG Verification. Authorization. Labeling. Patentability. Organic farming.

Índice:

1. INTRODUCCIÓN
2. ANTECEDENTES
   - 2.1. Marco regulatorio general para los Organismos Modificados Genéticamente
     - 2.1.1. Primera generación de Directivas OMG: Directiva 90/219/CEE y Directiva 90/220/CEE
     - 2.1.2. Segunda generación de Directivas OMG: La Directiva 2001/18/CE por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE
   - 2.2. Marco sectorial para los alimentos y piensos modificados genéticamente
     - 2.2.1. El Reglamento 258/97 sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios
     - 2.2.2. Reglamento 1829/2003 sobre alimentos y piensos modificados genéticamente
3. LA SENTENCIA CONFÉDÉRATION Y OTROS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

4. ORIGEN DE LA PROPUESTA DE UN REGLAMENTO ESPECIFICO PARA LOS VEGETALES OBTENIDOS CON NTG
   4.1. Informe de la Comisión Nacional de Bioseguridad sobre la edición genética
      4.1.1. Utilización de técnicas de edición genética en los distintos sectores biotecnológicos
      4.1.2. Riesgos de las técnicas de edición genética
      4.1.3. Valoración desde el punto de vista científico de la STJUE
   4.2. Estudio sobre las Nuevas Técnicas Genéticas de la Comisión Europea
   4.3. Consultas previas con las partes interesadas
5. PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO A LOS VEGETALES OBTENIDOS CON DETERMINADAS NUEVAS TÉCNICAS GENÓMICAS Y A LOS ALIMENTOS Y PIENSOS DERIVADOS
   5.1. Ámbito de aplicación de la Propuesta
   5.2. Vegetales obtenidos con NTG de categoría 1
      5.2.1. Procedimiento de verificación del estado de vegetal obtenido con NTG de categoría 1 antes de la liberación para cualquier fin distinto de la comercialización
      5.2.2. Procedimiento de verificación del estado de vegetal obtenido con NTG de categoría 1 antes de la comercialización de productos obtenidos con NTG
      5.2.3. Información pública de las decisiones por las que se declara es estado de vegetal obtenido con NTG de categoría 1
      5.2.4. Prohibición de uso de vegetales obtenidos con NTG de categoría 1 en la producción ecológica
   5.3. Vegetales obtenidos con NTG de categoría 2
6. CUESTIONES COMUNES A NTG DE CATEGORÍA 1 Y 2
   6.1. Posibilidad de los Estados miembros de restringir o prohibir cultivos
   6.2. Medidas de coexistencia de vegetales NGT con cultivos ecológicos y de producción sin OMG
   6.3. Protección jurídica de los vegetales obtenidos con NTG NGT en su territorio
7. CONCLUSIONES
8. BIBLIOGRAFÍA

Table of Contents:

1. INTRODUCTION
2. BACKGROUND
   - 2.1. General regulatory framework for Genetically Modified Organisms
     - 2.1.1. First generation of GMO Directives: Directive 90/219/EEC and Directive 90/220/EEC
     - 2.1.2. Second generation of GMO Directives: Directive 2001/18/EC repealing Directive 90/220/EEC
   - 2.2. Sectoral framework for genetically modified food and feed
     - 2.2.1. Regulation 258/97 on novel foods and novel food ingredients
     - 2.2.2. Regulation 1829/2003 on genetically modified food and feed
3. THE JUDGMENT OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN THE COURT OF JUSTICE IN THE FOLLOWING JUDGMENTS IN THE CONFÉDÉRATION AND OTHERS
4. ORIGIN OF THE PROPOSAL FOR A SPECIFIC REGULATION FOR PLANTS OBTAINED WITH NTG
   - 4.1. Report of the National Biosafety Commission on gene editing
     - 4.1.1. Use of gene editing techniques in different biotechnology sectors. 4.1.2.Risks of gene editing techniques
     - 4.1.3.Scientific assessment by the CJEU (Court of Justice of the European Union)
   - 4.2. Study on New Genetic Techniques by the European Commission.
   - 4.3. Prior consultations with interested parties
5. PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON PLANTS OBTAINED WITH CERTAIN NEW GENOMIC TECHNIQUES AND FOOD AND FEED DERIVED FROM THEM
   - 5.1. Scope of the Proposal
   - 5.2. Plants obtained with category 1 NTG
     - 5.2.1. Procedure for verifying the status of a plant obtained with category 1 NTG before release for any purpose other than marketing
     - 5.2.2. Procedure for verifying the status of a plant obtained with category 1 NTG before placing products obtained with NTG on the market

5.2.3. Public information on decisions declaring the status of a plant obtained with category 1 NTG
5.2.4. Prohibition on the use of plants obtained with category 1 NTG in organic production
5.3. Plants obtained with category 2 NTG
6. ISSUES COMMON TO CATEGORY 1 AND 2 NTG
6.1. Possibility for Member States to restrict or prohibit cultivation
6.2. Measures for the coexistence of NGT plants with organic and non-GMO crops
6.3. Legal protection of plants obtained with NTG NGT in its territory
7. CONCLUSIONS
8. LITERATURE

1. INTRODUCCIÓN

En la última década, con posterioridad a la adopción de la Directiva 2001/18[1] relativa a la liberación intencional de OMG en el medio ambiente, se han comenzado a utilizar un conjunto de nuevas técnicas genómicas (NTG) que permiten modificaciones de diversa complejidad en cualquier organismo, introduciendo cambios en su genoma de forma precisa.

Las NTG incluyen diferentes tecnologías basadas en el mecanismo de interferencia CRISPR[2] desarrollado por Francisco Martínez Mojica, que ha permitido lograr una potente herramienta de edición genómica aplicable a cualquier organismo. Con esta herramienta denominada CRISPR/Cas9 Emmanuelle Charpentier y Jennifer Doudna obtuvieron el premio Nobel de Química en 2020. A grandes rasgos, la edición genómica permite cortar y pegar en los cromosomas, eliminando, cambiando y pegando partes según se refieran a características deseables o no.

Estas técnicas pueden utilizarse de diferentes formas para obtener diversos resultados, pero están adquiriendo especial relevancia en la mejora vegetal para obtener cultivos tolerantes a herbicidas, resistentes a enfermedades y plagas o, mejorar su rendimiento. Tanto a nivel mundial como en el ámbito de la UE, las NTG se están consolidando como instrumentos para combatir los retos

[1] Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo. DOCE núm. 106, de 17 de abril de 2001

[2] Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats

actuales del sistema agroalimentario[3]. Recientemente, el Parlamento Europeo subrayaba que la aplicación específica de las nuevas técnicas genómicas y la aprobación de semillas obtenidas por estas técnicas" son *medidas importantes para que la agricultura sea sostenible en el contexto del Pacto Verde Europeo y la Estrategia "De la Granja a la Mesa*"[4]".

La cuestión que se plantea a nivel regulatorio es si estas técnicas, cuando introducen material genético procedente de una especie compatible (cisgénesis) o alteran el genoma de una especie viva sin insertar ADN extraño (mutagénesis dirigida), deben incluirse en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/18/CE, quedando, por tanto, bajo el paraguas de una norma anterior a su descubrimiento o, si por el contrario, se trata de una normativa que no es adecuada y que dificulta la entrada en el mercado de estos vegetales obstaculizando su competitividad.

Esta disyuntiva regulatoria se fundamentaría en que los clásicos OMG incorporan material genético exógeno, mientras que determinadas NGT solo editan material genético propio o, en su caso, insertan material genético procedente de una especie compatible. De hecho, en algunas modificaciones con NGT los productos que contienen o consisten en vegetales no pueden diferenciarse de los obtenidos con métodos convencionales, mientras que en el caso de las transgénicos esto siempre es posible.

Frente a la idiosincrasia conservadora de la Unión Europea en relación con la genética, la mayoría de los agentes del sistema agroalimentario (obtentores, el sector de la investigación y la innovación biotecnológica agrícola y los agricultores) consideran que la legislación vigente en la UE en materia de OMG no es adecuada para determinadas tecnologías NGT, debiéndose adaptar al progreso científico y técnico en este ámbito.

En este contexto, la comunidad científica ha firmado una carta abierta[5] dirigida a los miembros del Parlamento Europeo para desbloquear el uso de las NGT en la agricultura. Con esta misiva, más de un millar de científicos, entre ellos treinta y cinco Premios Nobel, piden a los eurodiputados que apoyen las nuevas técnicas genómicas.

---

[3] Véase IÑIGUEZ ORTEGA, M.P., *La protección jurídica de las innovaciones Biotecnológicas en materia vegetal*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024, pp.58 y sg.

[4] Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de junio de 2023, sobre la garantía de la seguridad alimentaria y la resiliencia a largo plazo de la agricultura de la Unión (2022/2183 (INI))

[5] Carta abierta de la Comunidad científica al Parlamento Europeo (Fecha de último acceso 11-02-2025)

Cabe tener en cuenta que en el sector de las semillas, la UE es el mayor exportador del mundo y la utilización de tecnologías innovadoras es un requisito para mantener su competitividad a nivel mundial.

A esto hay que sumar que fuera de la UE, países como EE. UU, Canadá, Japón o Reino Unido cuentan con un marco regulatorio específico favorable a la comercialización de estos vegetales obtenidos con NGT, considerándolos como equivalentes a los derivados del empleo de técnicas convencionales de mejora genética. Esto puede suponer que la UE quede excluida de los avances de estas nuevas técnicas y que las importaciones de estos productos, que en origen no están sujetos a requisitos específicos, circulen en nuestro territorio sin las exigencias que se prevén para los producidos en el ámbito europeo.

Así las cosas, con carácter previo al análisis de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los vegetales obtenidos con determinadas nuevas técnicas genómicas y a los alimentos y piensos derivados, se expondrá de un modo general la evolución del marco regulatorio para los OMG para, a continuación, valorar el impacto que ha tenido la STJUE Confédération en los vegetales obtenidos con NTG, especialmente para los producidos a través de técnicas de mutagénesis dirigida.

2. ANTECEDENTES

Desde un primer momento en la UE, el marco legal para organismos modificados genéticamente integra dos enfoques. Por un lado, la regulación de las actividades de liberación intencional y la comercialización de OMG como productos o componentes de productos y, por otro, la relativa a la comercialización de OMG o sus derivados como alimentos o ingredientes alimentarios.

Además, la experiencia adquirida desde la primera regulación de OMG, que data de los años 90, ha dado paso a una segunda generación normativa en la que se refuerzan significativamente las medidas orientadas a evitar los posibles efectos negativos que la liberación intencional o la comercialización de estos productos puedan ocasionar en la salud humana y en el medio ambiente.

En este marco, cabe prestar especial atención a dos cuestiones fundamentales previstas en esta normativa, que posteriormente fueron objeto de dos pronunciamientos del TJUE y que han incidido de lleno en la configuración del régimen jurídico de los vegetales obtenidos con NTG: la primera, qué se

entiende por OMG y, en segundo lugar, qué técnicas se excluyen de su regulación por entender que cuentan con un largo historial de seguridad probada.

2.1. Marco regulatorio general para los Organismos Modificados Genéticamente

2.1.1. Primera generación de Directivas OMG: Directiva 90/219/CEE y Directiva 90/220/CEE

En Europa, concretamente alrededor de los años 80, comienzan a desarrollarse técnicas de ingeniería genética que permitían localizar y cortar fragmentos de ADN para unirlos posteriormente con el objeto de introducir de forma precisa información genética de un ser vivo en otro diferente.

Desde el momento en que se procede a las primeras liberaciones de organismos obtenidos por estas nuevas técnicas, surge la incertidumbre en torno a los posibles riesgos que esa nueva combinación de rasgos no producidos de forma natural podría ocasionar en el medio ambiente y en la salud humana[6], abordándose, en sus inicios, a través de iniciativas aisladas de algunos Estados miembros[7].

No obstante, desde un primer momento, la Comisión Europea fue consciente de que ningún tipo de regulación infracomunitario podría ser efectivo, dado que estos organismos no iban a respetar fronteras y, además, era necesario evitar medidas normativas unilaterales que propiciasen una fragmentación del mercado. El resultado fue la adopción de la Directiva 90/219/CEE sobre utilización confinada y la Directiva 90/220/CEE sobre liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente[8].

Durante más de una década estas Directivas constituyen el marco general para los organismos modificados genéticamente, siendo su objetivo armonizar las legislaciones de los Estados miembros, garantizar determinadas condiciones de mercado y asegurar la protección de la salud humana y del medio ambiente para los organismos modificados genéticamente vivos.

[6] Sobre los diferentes enfoques del debate sectorial que generan los OMG, véase MARTIN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Tomo IV, Madrid, Edisofer, 2003, pp.176 y sg.
[7] Sobre estas primeras iniciativas, remito a mi trabajo *Régimen jurídico de la biotecnología agroalimentaria*, Granada, Comares, 2001, pp.105 y sg.
[8] Ambas publicadas en DOCE, L 117/1990, de 8 de mayo de 1990

Por una parte, la Directiva 90/219/CEE regula a escala comunitaria la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente[9], entendiendo como tal cualquier operación[10] en la que se utilicen barreras químicas y/o biológicas con el fin de limitar el contacto con la población y el medio ambiente.

Esta regulación clasificaba las operaciones en dos tipos, las de "*tipo A*" relativas a cualquier operación realizada a pequeña escala y destinada a fines no industriales o comerciales, como puedan ser la enseñanza, la investigación o el desarrollo. Y las operaciones de "*tipo B*" que englobarían cualquier operación que no fuese de "*tipo A*".

Por otra parte, clasificaba los microorganismos atendiendo a su riesgo, refiriéndose a los microorganismos de grupo I cuando no representan ningún riesgo para el medio ambiente o para la salud humana[11] que quedaban sujetos a normas simples de buena higiene y práctica de seguridad y microorganismos del grupo II que incluían al resto, es decir a aquellos con cierto grado de riesgo y para los cuales el confinamiento, el control de los desechos y las medidas de acción en caso de emergencia eran esenciales.

En función de estas clasificaciones, la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente quedaba sujeta a una mera notificación a la autoridad competente o a una decisión de autorización. No obstante, la Directiva no establecía un procedimiento comunitario de autorización de operaciones de utilización confinada con intervención de todos los Estados

[9] El artículo 2, apartados a) y b) define microorganismo modificado genéticamente como cualquier entidad microbiológica, celular o no celular, capaz de reproducirse o de transmitir material genético y cuyo material genético ha sido modificado de una manera que no se produce de forma natural en el apareamiento y/o la recombinación natural.

[10] Con excepción de las operaciones de almacenamiento, transporte, destrucción y eliminación de microorganismos modificados genéticamente que se hayan comercializado conforme a una norma comunitaria que incluya una evaluación de riesgos similar a la prevista en esta Directiva.

[11] El Anexo II de la Directiva 90/219/CEE, modificado posteriormente por la Directiva 94/51/CE, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 90/219/CEE del Consejo sobre la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente, establece tres criterios aplicables a la clasificación de un microorganismo en el grupo 1. El primero, que no sea probable que microorganismo receptor o parental provoque enfermedades a los seres humanos, animales o plantas; que la naturaleza del vector y del inserto sea tal que no dote al microorganismo modificado genéticamente con un fenotipo que es probable que pueda causar enfermedades a los seres humanos, animales o plantas, o que sea probable que tenga efectos adversos para el medio ambiente; y como último criterio que no sea probable que el microorganismo modificado genéticamente cause enfermedades a los seres humanos, animales o plantas, o tenga efectos adversos sobre el medio ambiente.

miembros, sino que se limitaba a establecer un procedimiento de autorización de estas operaciones por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros y unas medidas comunes que permitiesen prevenir los riesgos asociados a la utilización de OMG.

Por otra parte, la Directiva 90/220/CEE partía del planteamiento de que con anterioridad a la comercialización de estos productos se precisaba una liberación previa de los mismos con fines experimentales y se centraba fundamentalmente en armonizar las disposiciones de los Estados miembros en dos vertientes: la liberación intencional de organismos modificados genéticamente en el medio ambiente y la comercialización de productos que contengan o consistan en un organismo modificado genéticamente y que estén destinados a una posterior liberación.

Con este propósito, secuencia la liberación intencional como fase previa a la introducción en el mercado de cualquier producto que contenga o esté compuesto de OMG y que esté destinado a su posterior cultivo. De modo que, con carácter previo al procedimiento de autorización para la introducción de estos productos en el mercado, es necesario someterlos a pruebas satisfactorias en la fase de investigación y desarrollo en los ecosistemas que pudieran verse afectados por su utilización. Por tanto, solo se podía autorizar la comercialización cuando previamente se hubiese obtenido una autorización escrita para una liberación en el medio ambiente con fines de investigación y desarrollo o se hubiese realizado un análisis de riesgo conforme a los criterios seguidos para obtener dicha autorización.

Esta Directiva era aplicable a los organismos modificados genéticamente, entendiendo que un organismo es "*toda entidad biológica, capaz de reproducirse o de transferir material genético*" y un organismo modificado genéticamente (OMG) designa un organismo "*cuyo material genético ha sido modificado de una manera que no acaece en el apareamiento y/o en la recombinación natural*"[12], por ejemplo, variedades de soja o de maíz modificados genéticamente para ser más resistentes a un herbicida.

A estos efectos se entiende, sin que exista una intención de exhaustividad por parte del legislador, que se produce modificación genética al menos mediante el uso de las técnicas enumeradas en el Anexo IA, parte 1, esto es: técnicas de recombinación de ADN, técnicas que suponen la incorporación directa en un organismo de material genético preparado fuera del mismo y las técnicas de fusión celular.

[12] Artículos 2.1 y 2.2

Quedan excluidas como técnicas de modificación genética, siempre y cuando no se utilicen moléculas de ADN recombinante ni OMG: la fertilización *in vitro*, la conjugación, transducción, transformación o cualquier otro proceso natural y la inducción poliploide.

Por su parte, el Anexo I B, aún considerando que se trata de técnicas de modificación genética, excluye del ámbito de aplicación de la Directiva por considerar que cuentan con una larga tradición de seguridad probada, a los organismos obtenidos por ciertas técnicas como la mutagénesis y la fusión celular de células vegetales en que los organismos resultantes puedan producirse también mediante métodos tradicionales de multiplicación.

2.1.2. Segunda generación de Directivas OMG: la Directiva 2001/18/CE por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE

Una de las principales carencias de la Directiva 90/220/CEE era la falta de definición de objetivos y metodología de la evaluación de riesgos, que dificultaba la armonización completa en las fases de investigación y desarrollo provocando desacuerdos entre los Estados miembros en la fase de comercialización de productos[13]. De hecho, durante años, algunos países como Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo y Dinamarca bloqueaban sistemáticamente cualquier nueva autorización para reclamar una nueva normativa que solventase las deficiencias de la entonces vigente Directiva 90/220 y que versaban en torno a la evaluación de riesgos previa a cualquier autorización y, al seguimiento y etiquetado de los productos autorizados.

Con estos mimbres se teje la vigente Directiva 2001/18[14] por la que se deroga la Directiva 90/220 y se establece el marco regulatorio vigente para la liberación intencional de OMG en el medio ambiente.

A efectos de este trabajo es importante subrayar que la Directiva mantiene el ámbito de aplicación de la anterior, excluyendo la mutagénesis, aun considerando que se trata de una técnica de modificación genética, añadiéndose como condición que no implique la utilización de moléculas de ácido nucleico recombinante ni de organismos modificados genéticamente distintos de los obtenidos a través de las técnicas excluidas.

[13] Informe sobre la revisión de la Directiva 90/220/CEE en el contexto de la Comunicación de la Comisión sobre biotecnología y el libro blanco. COM (96) 630 final de 10.12.1996

[14] Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo. DO L núm. 106 de 17/4/2001

Queda clara que la intención del legislador, tanto en la primera versión de la Directiva como en la vigente, era excluir los organismos obtenidos mediante técnicas de mutagénesis de las obligaciones previstas en la legislación sobre OMG a menos que estén comprendidos en el ámbito de la condición del anexo I B.

En consecuencia, teniendo en cuenta la intención del legislador que ha excluido la mutagénesis en sus dos versiones de la Directiva, así como una interpretación dinámica del Derecho que debe cubrir las categorías que evolucionan con el tiempo. Entiendo que la categoría mutagénesis excluida de la legislación de OMG debe comprender todas sus técnicas, incluidas las nuevas, a menos que el legislador de forma expresa establezca excepciones. Como acertadamente señala MELLADO RUIZ[15] el principio de actualidad y "la constante necesidad de adaptación al estado de la ciencia y de la técnica" debe estar omnipresente en ámbitos como el de la ingeniería genética, integrando todas las modificaciones y extensiones que son inherentes a este campo de investigación.

Es importante destacar que excluir los organismos obtenidos a través de estas técnicas de las obligaciones de la Directiva 2001/18, no implica que los organismos resultantes no estén sometidos a las legislaciones sobre semillas y plantas de vivero, recursos fitogenéticos, variedades vegetales, seguridad alimentaria etc.

Por otra parte, la Directiva en base al principio de cautela y teniendo en cuenta la experiencia acumulada, incorpora nuevas medidas de prevención y control de los posibles riesgos derivados de las actividades de liberación y comercialización de OMG.

Como ya establecía la anterior Directiva, los procedimientos de autorización se inician con una notificación del interesado a la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio vaya a realizarse la liberación o vaya a comercializarse el OMG por primera vez, notificaciones que deben incluir, entre otros requisitos, una evaluación de riesgos para el medio ambiente (ERMA) para la que se actualizan los elementos que deben considerarse y los principios generales y la metodología que debe seguirse, incluyéndose un análisis de efectos acumulados a largo plazo sobre la flora y la fauna, la fertilidad del suelo, la capacidad del suelo para degradar materias orgánicas, la cadena alimentaria animal y humana o la diversidad biológica, entre otros.

[15] MELLADO RUIZ, L., *Derecho de la Biotecnología vegetal. La regulación de las plantas transgénicas*. Madrid, INAP, 2002, pág.504

Adicionalmente, se incluyen mecanismos obligatorios de control posteriores a la comercialización: seguimiento posterior a la puesta en el mercado que permita detectar e identificar cualquier efecto adverso sobre la salud humana y el medio ambiente y, en su caso, retirar o modificar la autorización; etiquetado obligatorio y previsión de umbral mínimo para productos de los que no puedan excluirse rastros accidentales o técnicamente inevitables de OMG autorizados y, trazabilidad en todas las fases de comercialización de los OMG autorizados.

La trazabilidad y el etiquetado se regulan de forma específica en el Reglamento 1830/2003 sobre trazabilidad y etiquetado de OMG[16], que exige facilitar al siguiente operador de la cadena la documentación por escrito en la que conste si el producto consiste en un OMG (maíz MG), o si contiene OMG (mezcla de maíz MG y convencional), precisando el código de identificación único del OMG.

En cuanto a la Directiva 90/219/CEE, es sustituida por La Directiva 2009/41/CE[17], que mantiene la clasificación de las utilizaciones confinadas de microorganismos modificados genéticamente en función de los riesgos que presentan para el medio ambiente y la salud humana, estableciendo un procedimiento para determinar la clase de riesgo y los requisitos mínimos necesarios para cada nivel de contención.

2.2. Marco sectorial para los alimentos y piensos modificados genéticamente

La regulación general prevista en las anteriores Directivas no permitía tener en cuenta todas las especialidades y demandas de los operadores económicos implicados debido a las diferencias existentes entre los productos afectados: alimentos, productos para la alimentación animal, fármacos y semillas.

[16] Reglamento (CE) núm.1830/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de alimentos y piensos producidos a partir de éstos, y por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE. DOUE núm.268, de 18/10/2003

[17] Directiva 2009/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente. DOUE núm.125, de 21 de mayo de 2009

Esto justifica la necesidad de una legislación vertical que se adaptase a cada categoría de producto y, en concreto, a los alimentos e ingredientes alimentarios modificados genéticamente.

2.2.1. El Reglamento 258/97 sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios[18]

La aparición de nuevas técnicas de producción de alimentos que se habían ido introduciendo en el mercado con rapidez[19], provocó una preocupación pública de la que es fruto este Reglamento que establece un procedimiento de autorización para garantizar la idoneidad del producto para su uso como alimento o ingrediente alimentario y un sistema de etiquetado que permita al consumidor estar informado sobre la composición de los productos.

La elección del Reglamento como instrumento normativo, se justifica en garantizar la libre circulación de estos alimentos en la UE y facilitar la actualización uniforme de la legislación comunitaria para tener en cuenta la evolución científica y técnica.

En realidad, este Reglamento no regulaba exclusivamente los alimentos MG, sino que contemplaba en su ámbito de aplicación a todos los alimentos e ingredientes alimentarios que hasta el momento no hubiesen sido utilizados en una medida importante para el consumo humano en la Comunidad. De modo que abarcaba una serie de categorías, entre las que se incluyen los alimentos e ingredientes alimentarios que contengan o consistan en un OMG. En consecuencia, se aplicaba tanto a un alga que no hubiese sido comercializada hasta el momento en la UE, como al maíz modificado genéticamente que se quisiera introducir en el mercado como alimento o ingrediente alimentario.

Una de las cuestiones más controvertidas de este Reglamento fue la regulación del etiquetado que se basaba en la equivalencia con alimentos o ingredientes alimentarios convencionales, resultando estricto con los organismos modificados genéticamente vivos, pero demasiado laxa en cuanto al etiquetado de los derivados. Así, la soja modificada genéticamente se etiquetaba, pero la galleta que contenía aceite de soja modificada genéticamente no siempre llevaría la mención OMG.

[18] Reglamento 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios. DOCE L núm.43, de 14/02/1997

[19] Cuando se aprobó este Reglamento ya circulaban en el mercado para su utilización como alimento, una variedad de soja (Glycine max L.) y una variedad de maíz (Zea mays L.), autorizadas por la Directiva 90/220.

2.2.2. Reglamento 1829/2003 sobre alimentos y piensos modificados genéticamente[20]

Es la "*lex specialis*" que sustituye las previsiones del Reglamento 258/97, para establecer los procedimientos comunitarios de autorización y supervisión aplicables a alimentos y piensos modificados genéticamente, así como las disposiciones relativas a su etiquetado.

Se aplica a los OMG destinados a la alimentación humana o animal, a los alimentos y piensos que contengan o estén compuestos por OMG y, a los alimentos y piensos que se hayan producido a partir de OMG o, en el caso de los alimentos que contengan ingredientes producidos a partir de estos organismos.

Con el propósito de que estos alimentos no tengan efectos negativos sobre la salud humana, la sanidad animal o el medio ambiente, su puesta en el mercado se somete a un procedimiento de autorización en el que interviene la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, la Comisión y los Estados miembros.

En cuanto al etiquetado, se establecen categorías específicas y un umbral de 0,9% para supuestos de presencia accidental o técnicamente inevitable de material modificado genéticamente a partir del cual será obligatorio etiquetar el producto o el ingrediente como modificado genéticamente.

3. LA SENTENCIA CONFÉDÉRATION Y OTROS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA[21]

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, la regulación vigente para OMG, aun considerando que se trata de técnicas de modificación genética, en cuanto que se modifica el material genético de un organismo de forma que no acaece en el apareamiento y/o en la recombinación natural, excluye de su ámbito de aplicación la mutagénesis y la fusión celular de células vegetales.

[20] Reglamento 1829/2003 sobre alimentos y piensos modificados genéticamente. DO L núm.268 de 18/10/2003

[21] Asunto C-528/16, posteriormente Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 7 de febrero de 2023, Asunto C-688/21 Confédération paysanne y otros/Premier ministre et Ministre de l´Agriculture, de l´Agroalimentaire et de la Forêt

El punto de inflexión para las NTG, especialmente en el caso de la mutagénesis, tiene lugar con la STJUE Conféderation[22], que se dicta en el contexto de un litigio en el que son demandantes un sindicato agrícola francés y ocho asociaciones cuyo objetivo es la protección del medio ambiente y la divulgación de información sobre los peligros en torno a los OMG. Solicitaban al órgano jurisdiccional nacional que anulase la decisión denegatoria tácita del primer ministro de derogar el artículo D.531-2 del Código de Medio Ambiente francés, que en transposición de la Directiva 2001/18 excluía la mutagénesis de la definición de las técnicas que dan lugar a una modificación genética, así como que se prohibiera el cultivo y la comercialización de las variedades de colza tolerantes a los herbicidas obtenidas mediante mutagénesis.

Los demandantes en el litigio principal alegaban que las técnicas de mutagénesis han evolucionado y al igual que las técnicas de transgénesis pueden producir variedades resistentes a un herbicida. Sin embargo, las obligaciones establecidas en la Directiva 2001/18 no se aplican a estas variedades a pesar de los riesgos que entrañan, principalmente la posibilidad de que la liberación del material genético de dichas variedades pueda provocar la aparición de malas hierbas que adquieran el gen de resistencia al herbicida; la consecuente necesidad de aumentar la cantidades de herbicidas y de variar los tipos utilizados; las mutaciones no deseadas en otras partes del genoma y la acumulación de moléculas cancerígenas o de perturbadores endocrinos en las plantas cultivadas destinadas a la alimentación humana o animal.

Según el primer ministro y el ministro de Agricultura, Agroalimentación y Silvicultura, la solicitud debía denegarse porque los motivos invocados por los demandantes en el litigio principal carecían de fundamento. Consideraban que los riesgos alegados no resultaban de las modificaciones genéticas sino de las prácticas de cultivo de los agricultores, careciendo de una base científica sólida.

Para el órgano jurisdiccional remitente, las técnicas de mutagénesis *in vivo* se han empleado durante decenios y no han generado riesgos identificables. No obstante, desde la adopción de la Directiva 2001/18 se han obtenido nuevas variedades resistentes a un herbicida mediante mutagénesis dirigida que recurren a nuevas técnicas de ingeniería genética, respecto a las que no es posible determinar con certeza si entrañan riesgos para el medio ambiente y la salud humana y animal y cuál sería la gravedad de tales riesgos.

[22]Sobre esta última sentencia véase Ruiz de Apocada Espinosa, A., "Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 7 de febrero 2023, por la que se resuelve la cuestión prejudicial en relación con la interpretación del artículo 3, apartado 1, y del anexo I B, punto 1, de la Directiva 2001/18/CE, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2 febrero de 2023 (Fecha de último acceso 11/02/2025)

Además, el órgano jurisdiccional entiende que estos riesgos en parte son similares a los que plantean las semillas procedentes de la transgénesis puesto que la modificación directa del genoma puede producir los mismos efectos que la introducción de un gen extraño (transgénesis). Añade, que la aceleración de las modificaciones genéticas propia de las nuevas técnicas de mutagénesis supone un incremento de las posibilidades de causar daños derivados de modificaciones no intencionadas del genoma o de las propiedades de la planta obtenida de este modo.

Por todo ello, el Consejo de Estado, actuando como Tribunal de lo Contencioso-Administrativo decidió suspender el procedimiento y plantear cuatro cuestiones prejudiciales ante el TJUE:

a) La primera cuestión prejudicial, plantea si las nuevas técnicas de mutagénesis dirigida que aplican procesos de ingeniería genética están exentas de las medidas de precaución, de evaluación de riesgos y de trazabilidad o si la exención de la Directiva es únicamente para los organismos obtenidos mediante métodos convencionales de mutagénesis aleatoria existentes con anterioridad a la adopción de la Directiva.

El TJUE adopta una posición restrictiva y entiende que no existe certeza en torno a los riesgos que pueden suponer para el medio ambiente o la salud humana los métodos de mutagénesis dirigida, que implican recurrir a la ingeniería genética desarrollada a partir de la Directiva 2001/18. Se argumenta, según los datos de los que dispone el Tribunal, que la modificación directa del material genético de un organismo mediante mutagénesis produce los mismos efectos que la introducción de un gen extraño en dicho organismo (transgénesis) y, por otro lado, que las nuevas técnicas de mutagénesis permiten producir variedades modificadas genéticamente a un ritmo y en proporciones significativamente superiores a las resultantes de la aplicación de métodos convencionales de mutagénesis aleatoria.

En base a ello, así como a los Considerandos 4,5, 8 y 55 de la Directiva 2001/18, relativos a la posibilidad de los organismos vivos liberados en el medio ambiente de atravesar fronteras nacionales afectando a otros Estados miembros (C.4); a la protección de la salud humana (C.5); al principio de cautela necesariamente aplicable en este ámbito (C.8) y a la necesidad de seguir de cerca el desarrollo y el uso de los OMG (C.55), el TJUE interpreta que no se puede excluir del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/18 los organismos obtenidos mediante métodos nuevos de mutagénesis surgidos con posterioridad a su adopción, equiparándolos a los derivados de la producción y de la difusión de OMG mediante transgénesis, puesto que de otro modo, se comprometería el

objetivo de protección perseguido por dicha norma y se vulneraría el principio de cautela con el que hay que aplicarla. Por tanto, únicamente están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva los organismos obtenidos mediante técnicas o métodos de mutagénesis que han venido siendo utilizados convencionalmente en varios usos y para los que se dispone de una amplia experiencia de utilización segura.

b) La segunda cuestión prejudicial plantea si las variedades obtenidas mediante técnicas o métodos de mutagénesis están exentas de las obligaciones establecidas en el art.4.4 de la Directiva 2002/53[23] relativa a la admisión de las variedades de determinadas especies de plantas agrícolas en el catálogo común de variedades de las especies de plantas agrícolas cuyas semillas o plantas pueden comercializarse.

El artículo 4.4 de la citada Directiva supedita la admisión de variedades modificadas genéticamente a que se hayan adoptado todas las medidas necesarias para evitar efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente. A continuación, en el artículo 7.4.a) dispone que en el caso de las variedades modificadas genéticamente a las que se refiere el artículo 4.4 deberá efectuarse una evaluación de riesgos similar a la establecida en la Directiva 2001/18. Anteriormente, en el asunto Comisión/Polonia[24] el TJUE había declarado que cuando una variedad modificada genéticamente disfrutase de una autorización concedida conforme a la Directiva 2001/18, se entendía que ya se habían adoptado todas las medidas necesarias para evitar efectos adversos para la salud humana, en el sentido del art.4.4 de la Directiva 2002/53.

En coherencia con la primera cuestión prejudicial, el Tribunal incluye las variedades obtenidas mediante técnicas o métodos de mutagénesis dirigida que implican recurrir a la ingeniería genética en el concepto de "variedad modificada genéticamente" del artículo 4.4 de la Directiva 2002/53. Con esta lógica, solo están exentas de las obligaciones establecidas en el art.4.4. de la Directiva 2002/53 las variedades modificadas genéticamente obtenidas mediante técnicas o métodos de mutagénesis que han venido siendo utilizados convencionalmente en varios usos y para los que se dispone de una amplia experiencia de utilización segura.

c) La tercera cuestión prejudicial directamente vinculada a la resolución de la primera cuestión prejudicial, plantea si los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para definir el régimen que puede aplicarse a los

[23] Directiva 2002/53/CE del Consejo, de 13 de junio de 2002, referente al catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas. DO L 193 de 20.7.2002
[24] C-165/08, EU:C:2009:473)

organismos obtenidos mediante mutagénesis excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/18, por tanto, organismos obtenidos mediante técnicas o métodos de mutagénesis que han venido siendo utilizados convencionalmente en varios usos y para los que se dispone de una amplia experiencia de utilización segura.

Afirma el Tribunal que, puesto que el legislador de la Unión no ha regulado estos últimos organismos, los Estados miembros pueden definir su régimen jurídico conforme a las obligaciones previstas por la Directiva 2001/18 o a otras obligaciones, en el marco del Derecho de la Unión Europea.

d)La cuarta cuestión prejudicial, ponía en entredicho la validez de los artículos 2 y 3 y de los anexos I A y I B de la Directiva 2001/18, en virtud del principio de cautela del art.191 TFUE, en la medida en que estas disposiciones no someten los OMG obtenidos mediante mutagénesis a medidas de precaución, evaluación de riesgos y trazabilidad. Sin embargo, el sentido de la resolución de la primera cuestión prejudicial que incluye a los organismos obtenidos por técnicas o métodos de mutagénesis dirigida que implican a recurrir a la ingeniería genética en el ámbito de aplicación de la Directiva, deja sin contenido esta última cuestión y debe interpretarse en sentido afirmativo.

El fallo de esta sentencia y su fundamentación ha sido cuestionado con acierto por ÍÑIGUEZ ORTEGA[25] que considera esta decisión como un retroceso para el desarrollo de las futuras técnicas de edición genética y subraya las dificultades que supone en relación con las autorizaciones de OMG y las obligaciones inherentes de trazabilidad, etiquetado y seguimiento exigidas por la Directiva 2001/18.

En esta misma línea DA SILVA FIGUEIREDO[26] reflexiona en torno a la incidencia negativa que la aplicación del régimen jurídico de los OMG puede tener en el desarrollo de estas técnicas en Europa, propiciando un probable éxodo de las empresas que se dedican a la mejora vegetal para no someterse al estricto régimen de la Directiva 2001/18 y critica el sobredimensionamiento del principio de cautela en esta decisión judicial.

[25] ÍÑIGUEZ ORTEGA, Pilar, "La especial problemática de la edición genómica en plantas (Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 25 de julio de 2018) (C-528/16)", *Actas de Derecho Industrial,* núm.39 (2018-2019), pág.351-365

[26] DA SILVA FIGUEIREDO, E.A., "Due Diligence, Precautionary Principle and the so-called GMO Directivea brief commentary on the ECJ's judgement on the case "Confédération paysanne and Others v. Premier Ministre and Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt", Revista *de Derecho y Genoma Humano. Genética, Biotecnología y Medicina Avanzada,* núm.49, julio-diciembre 2018, págs.293-321

Sobre la interpretación del principio de cautela que realiza el TJUE en esta sentencia, se pronuncia en sus conclusiones el Abogado General Sr. MICHAL BOBEK[27] que en base a reiterada jurisprudencia[28] subraya que "*la correcta aplicación del principio de cautela presupone, en primer lugar, la identificación de las consecuencias negativas que pueden tener para la salud las sustancias o los alimentos de que se trate y, en segundo lugar, un análisis global del riesgo para la salud basado en los datos científicos más fiables de que se disponga y en los resultados más recientes de la investigación internacional*". Si se cumplen los dos requisitos, podrán adoptarse medidas de protección no discriminatorias, objetivas y proporcionales.

Por tanto, la cuestión fundamental es si existe algún riesgo real basado en la ciencia, "*el mero temor al riesgo inducido por la novedad o el riesgo de riesgo invocado con carácter vago y abstracto cuando no pueda determinarse de forma concluyente que un elemento nuevo es seguro no son suficientes para dar lugar a la aplicación del principio de cautela*[29]*"*.

Partiendo de estas premisas, el Abogado General entiende que interpretar en base al principio de cautela, que solo las técnicas seguras que se empleaban habitualmente en el momento de la adopción de la Directiva OMG están comprendidas en la exención de la mutagénesis, supone entender este principio como una excepción interna al principio general de interpretación dinámica del Derecho. Sería considerar que todos los ámbitos cubiertos por este principio quedan congelados en el tiempo, "*¿únicamente resulta pertinente para la interpretación de una norma el conocimiento existente en el momento de su adopción?*[30]*"*.

Compartimos las conclusiones del Abogado General que descartan el recurso al principio de cautela para introducir vía judicial categorías que claramente no están previstas por la norma, debe ser el legislador quien actualice las técnicas que den lugar a modificaciones genéticas y las categorías que deban estar incluidas y excluidas de su ámbito de aplicación[31].

---

[27] Conclusiones del Abogado General asunto C-528/16

[28] Sentencias de 2 de diciembre de 2004, Comisión/Países Bajos (C-41/02, EU:C:2004:762), apartado 53; de 28 de enero de 2010, Comisión/Francia (C-333/08, EU:C:2010:44), apartado 92, y de 19 de enero de 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26), apartado 56.

[29] Argumento 53

[30] Conclusión105

[31] Conclusiones (103-107) proponiendo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial en los siguientes términos: *"siempre que se cumplan los criterios sustantivos previstos en el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2001/18, los organismos obtenidos mediante mutagénesis son organismos modificados genéticamente en el sentido de dicha Directiva; la exención prevista en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2001/18, en relación con el anexo I B de ésta, abarca todos los organismos obtenidos mediante cualquier técnica de mutagénesis, al margen de su utilización en la fecha de adopción de dicha Directiva, a condición de que no implique la utilización de moléculas de ácido nucleico recombinante ni de organismos modificados genéticamente distintos de los obtenidos con uno o varios de los métodos relacionados en el anexo I B"*

Efectivamente, la aplicación del principio de precaución[32] no debe eximir de la aplicación de otros principios como el de proporcionalidad, no discriminación, coherencia, análisis de las ventajas e inconvenientes que se derivan de la decisión o el estudio de la evolución científica[33]. La decisión "radical" de excluir del ámbito de aplicación de la Directiva únicamente a los organismos obtenidos mediante técnicas o métodos de mutagénesis que han venido siendo utilizados convencionalmente en varios usos y para los que se dispone de una amplia experiencia de utilización segura, es una decisión arbitraria que no se ajusta a la directrices y principios generales que deben guiar la aplicación de este principio.

Ciertamente, la decisión del TJUE de incluir los nuevos métodos de mutagénesis dirigida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/18 implica un cambio rotundo de planteamiento, en cuanto que los vegetales obtenidos de esta forma quedan sujetos a una normativa no configurada para las singularidades de estas técnicas.

4. ORIGEN DE LA PROPUESTA DE UN REGLAMENTO ESPECIFÍCO PARA LOS VEGETALES OBTENIDOS CON NTG

La decisión del TJUE de incluir en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/18 a los OMG obtenidos mediante nuevas técnicas o métodos de mutagénesis posteriores a su adopción provocó numerosas reacciones en el ámbito científico.

En España, en octubre de 2018, el Consejo Interministerial de OMG[34] solicitó un informe a la Comisión Nacional de Bioseguridad (CNB) con el propósito de

[32] Sobre la aplicación del principio de precaución en el ámbito de los OMG, véase MIR PUIGPELAT, O., *Transgénicos y Derecho. La nueva regulación de los organismos modificados genéticamente*. Madrid, Civitas, 2004, págs.126 y sg.

[33] Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución. COM (2000)1 final de 2/2/2000

[34] El Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente (CIOMG) es un órgano colegiado que fue creado a partir de la Ley 9/2003, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente. Se trata del órgano competente de la Administración General del Estado para conceder todas las autorizaciones para la comercialización de OMG o de productos que los contengan, ensayos de liberaciones voluntarias que se produzcan en el proceso de autorización para la comercialización y las relacionadas con la importación y exportación de OMG. También autoriza la utilización confinada y la liberación voluntaria de OMG cuando van a ser incorporados a medicamentos de uso humano y veterinario, las liberaciones que se realicen en el marco de programas nacionales de investigación y las

sopesar, desde el punto de vista científico y de control de cumplimiento, la STJUE.

En el ámbito comunitario, mediante la Decisión (UE) 2019/1904, el Consejo solicitó a la Comisión un estudio que partiendo de dicha sentencia valorase la situación de las nuevas técnicas genómicas en el Derecho de la Unión, acompañada de una propuesta con una evaluación de impacto que conciliase los diferentes puntos de vista de los grupos clave en el sector.

4.1. Informe de la Comisión Nacional de Bioseguridad sobre la edición genética

En la elaboración de este informe[35]participan los expertos de la Comisión Nacional de Bioseguridad, un grupo de Expertos *ad hoc* compuesto por representantes e investigadores del Centro Nacional de Biotecnología-CSIC, Universidad de Lleida, Centro de Biotecnología y Genómica de Plantas (CBGP-UPM-INIA), Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS), Universidad de Girona e INIA.

Conforme a la solicitud del Consejo interministerial de OMG, este informe se centra en tres cuestiones: la finalidad con la que se usan estas técnicas en los diferentes sectores biotecnológicos; la comparación de riesgos para la salud humana y el medio ambiente de estas técnicas en relación con otras de modificación genética y con las de mutagénesis tradicionalmente utilizadas para modificar plantas y animales; y sopesar desde el punto de vista científico y de control de cumplimiento la STJUE.

4.1.1. Utilización de técnicas de edición genética en los distintos sectores biotecnológicos

El Informe comienza explicando la evolución en las técnicas de edición genética y la precisión de las técnicas CRISPR/Cas9 en comparación de con las técnicas de mutagénesis tradicionales.

"Los métodos básicos de edición genética desarrollados hasta el momento se basan en la generación de un corte en una o en las dos hebras de la doble hélice del ADN realizado de forma precisa y dirigida en la región a editar. Este corte es luego reparado por la célula que dispone, para esto, de dos mecanismos alternativos. (1) La vía de reparación preferencial es la recombinación no homóloga o unión de extremos no homólogos. Este mecanismo consiste en la

relacionadas con el examen técnico para la inscripción en el registro de variedades comerciales.

[35] Informe de 14 de enero de 2019. (último acceso 20 de febrero de 2025)

simple unión de los extremos generados y típicamente introduce mutaciones adicionales al generar inserciones o deleciones en la zona de la unión. (2) La otra vía de reparación mucho menos frecuente es la recombinación homóloga que puede utilizar como molde la región correspondiente del cromosoma homólogo o una molécula exógena de ADN con homología de secuencia alrededor de la región del corte y provista para llevar a cabo la correcta unión de los extremos. El cromosoma así editado es luego heredado por las células hijas.

En las últimas décadas se han desarrollado distintas metodologías de edición genética entre las que se encuentran las basadas en nucleasas capaces de cortar la doble cadena del DNA de manera específica en un sitio predefinido del genoma gracias a su capacidad de reconocer secuencias específicas (por ejemplo, nucleasas efectoras de tipo activador de transcripción (TALEN), nucleasas de dedos de zinc), modificaciones del genoma mediadas por ácidos nucleicos (mutagénesis dirigida por Página 2 de 6 oligonucleótidos ,ODM), o una combinación de las mismas (técnicas CRISPR/Cas9), y permiten las alteraciones específicas y precisas de los genomas de plantas, animales y microorganismos, en comparación con las llamadas "técnicas de mutagénesis tradicionales".

Los sectores en los que se emplean estas técnicas de edición genética se agrupan en tres:

-Biomedicina para la generación de nuevos modelos celulares y animales para la investigación de enfermedades.

-Biotecnología industrial para la biosíntesis de productos farmacéuticos, químicos y biocombustibles, desarrollo de biosensores, biorremediación.

-Biotecnología de plantas para la mejora de la calidad del cultivo, la generación de resistencias a enfermedades o herbicidas. Por ejemplo, en terapia génica que permite inactivar genes, corregir mutaciones e incluso insertar genes intactos.

4.1.2. Riesgos de las técnicas de edición genética

Conforme al Informe, con carácter general, los riesgos de las técnicas de edición genética que se señalan son las mutaciones no deseadas en otras regiones del genoma (mutaciones *off-targets*). Sin embargo, la mutagénesis dirigida se sitúa en el marco de las técnicas con mínimo riesgo por su especificidad y selección.

El Informe destaca que las plantas, también pueden tener alteraciones genéticas en condiciones naturales debido a focos de tensión presentes en el ambiente como la radiación UV-B, el ozono, la contaminación del aire y del suelo entre otras, produciendo cambios genéticos que pueden transmitirse a las próximas generaciones, siendo en ocasiones fuente de variación natural importante para la evolución de la planta y útil para la mejora de los cultivos.

Respecto a las mutaciones convencionales utilizando sustancias químicas con acción mutágeno o radiaciones ionizantes, por las que se han obtenido muchas de las plantas de consumo común, señala el Informe que son técnicas sobre las que no se puede ejercer ningún control ni direccionamiento a genes específicos, precisan de un largo proceso de selección, y que, además, es probable que tengan mutaciones no deseadas, que puedan ser nocivas. Sin embargo, no se someten a ninguna evaluación de riesgos y su seguridad no ha sido motivo de preocupación porque" *la ausencia de incidentes en su historia de uso es un testimonio de su seguridad*".

Se incide en esta circunstancia, para subrayar que" las *técnicas de edición genética son mucho más específicas que las técnicas tradicionales y, por tanto, menos propensas a generar mutaciones no deseadas*".

4.1.3. Valoración desde el punto de vista científico de la STJUE

En sucesivos informes[36]la CNB advierte en torno a la dificultad de comprender, desde el punto de vista científico, que las variedades obtenidas mediante edición genética que no se distinguen genéticamente de otras "*que portan la misma modificación generada de forma espontánea, desarrolladas por introgresión del gen deseado mediante sucesivos cruzamientos o inducida mediante mutagénesis tradicional*" estén sujetas a regulaciones jurídicas diferentes. Máxime, cuando para muchos de los productos es difícil o imposible disponer de un método de detección, de modo que, si no se informa sobre la técnica utilizada, no se puede diferenciar si la variedad se ha obtenido por técnicas de edición genética o por cualquiera de las técnicas no sometidas a regulación.

Cabe añadir, teniendo en cuenta la dificultad para la detección, identificación y cuantificación de la modificación genética, la complejidad de cumplir con las obligaciones de trazabilidad y etiquetado de los OMG que establece la Directiva 2001/18 para variedades procedentes de países cuya legislación no los considera OMG y que quieran entrar en nuestro mercado de consumo.

Por todo ello, teniendo en cuenta el avance de las herramientas biotecnológicas se aboga por una revisión de la normativa sobre OMG que refleje los últimos conocimientos, que se base en la evidencia científica y técnica, en particular sobre la edición de genes y las técnicas establecidas de modificación genética y, que la inclusión de un organismo en el ámbito de aplicación de la Directiva

[36] Véase Informe 25 de junio de 2020 e Informe de 26 de enero de 2024 (último acceso 20 de enero de 2025)

2001/18 se sustente en la evaluación del producto y no en la técnica empleada para su obtención.

4.2. Estudio sobre las Nuevas Técnicas Genéticas de la Comisión Europea

En el ámbito de la UE, el Consejo solicitó a la Comisión Europea que presentara un estudio sobre la situación de las nuevas técnicas genómicas en el ámbito de la UE, así como una propuesta, en su caso, con evaluación de impacto.

Para cumplir el encargo, la Comisión pidió a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) que proporcionara una visión general sobre la evaluación del riesgo de las plantas desarrolladas mediante NGT, teniendo en cuenta sus dictámenes científicos anteriores, el trabajo que estaba elaborando en ese momento sobre el tema y los diferentes dictámenes publicados por las autoridades competentes y las instituciones nacionales desde 2012.

En su dictamen, siguiendo la línea de los anteriores, la Comisión Técnica sobre Organismos Modificados Genéticamente de la EFSA[37], reitera la ausencia de riesgos específicos relacionados con la mutagénesis dirigida o la cisgénesis, así como la rebaja significativa de efectos fuera del objetivo en la mutagénesis dirigida en comparación con la transgénesis o la mejora convencional.

[37] Comisión Técnica sobre Organismos Modificados Genéticamente de la EFSA:
"Dictamen científico sobre la evaluación de la seguridad de los vegetales desarrollados utilizando nucleasas con dedos de zinc de tipo 3 y otras nucleasas dirigidas al sitio con función similar", EFSA Journal, 2012. (Último acceso 20 de febrero 2025)
"Aplicabilidad del dictamen de la EFSA sobre las nucleasas dirigidas al sitio de tipo 3 para la evaluación de la seguridad de los vegetales desarrollados utilizando las nucleasas dirigidas al sitio de tipos 1 y 2 y la mutagénesis oligonucleótida dirigida", EFSA Journal, 2020. (Último acceso 20 de febrero 2025)
"Dictamen científico sobre la evaluación de seguridad de los vegetales desarrollados mediante cisgénesis e intragenesis" EFSA Journal, 2022. (Último acceso 20 de febrero 2025)
"Dictamen científico actualizado sobre los vegetales desarrollados mediante cisgénesis e intragénesis", EFSA Journal,2022. (Último acceso 20 de febrero 2025)
"Dictamen científico sobre la evaluación del riesgo para el medio ambiente de los vegetales modificados genéticamente obtenidos mediante biología sintética", EFSA Journal, 2021. (Último acceso 20 de febrero de 2025)
"Dictamen científico sobre la evaluación de las directrices existentes para la evaluación del riesgo alimentario de los vegetales modificados genéticamente obtenidos mediante biología sintética", EFSA Journal, 2022. (Último acceso 20 de febrero de 2025)

En base a ello, la Comisión elabora su estudio[38], partiendo de la consideración de que son nuevas técnicas genómicas aquellas que son capaces de modificar el material genético de un organismo y que han surgido o se han desarrollado desde 2001, fecha en la que se adoptó la legislación actual sobre organismos modificados genéticamente OMG.

El contexto de partida que describe el Informe es de gran inseguridad normativa debida a la ausencia y a la falta de claridad en el significado de términos clave, que coincide con el incesante avance de la biotecnología y la circulación de algunas de sus aplicaciones en el mercado.

Las aplicaciones de las nuevas técnicas genéticas en la agricultura permiten obtener plantas más resistentes a enfermedades, a factores adversos del suelo y del clima, mejores rasgos nutricionales, menor uso de insecticidas y plaguicidas. Por tanto, tienen potencial para contribuir a los objetivos del Pacto Verde Europeo, en particular, a la Estrategia "De la Granja a la Mesa" y a la Estrategia sobre Biodiversidad, así como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para un sistema agroalimentario más resiliente y sostenible.

No obstante, existen posiciones en contra, que consideran que estos beneficios son hipotéticos y se pueden obtener con técnicas no biotecnológicas. Es el caso de países como Polonia, Austria, Hungría, Rumanía, Croacia, Eslovenia y Eslovaquia que mantienen una posición reticente al uso de estas técnicas, así como el sector del mercado ecológico que teme que cualquier consideración de los productos obtenidos por estas técnicas fuera del ámbito de aplicación del marco regulador de los OMG tendrá un impacto desfavorable en su cadena de valor y dañará la confianza de los consumidores de su sector.

Con carácter general, conviene tener en cuenta que en las NGT se integran técnicas variadas, por consiguiente, las consideraciones sobre su seguridad "*dependen de la técnica, de cómo se utiliza y de las características del producto resultante y no se pueden generalizar a todas las técnicas*[39]".

Respecto a los riesgos de estos métodos en aplicaciones vegetales, siguiendo el criterio de la EFSA, la Comisión subraya que no difieren de los que plantean las técnicas de mejora convencional o las técnicas genómicas establecidas (TGE), de hecho, las modificaciones aleatorias en el genoma se producen con independencia de la metodología de mejora y, en el caso de la mutagénesis y la

[38] SWD (2021) 92
[39] Idem, pág.2

cisgénesis selectiva, el nivel de riesgo es idéntico al que presentan las técnicas de mejora convencionales.

En este contexto, la Comisión identifica las dificultades que plantea el marco regulador vigente de OMG en su aplicación a las nuevas técnicas genéticas NGT.

En primer lugar, las relacionadas con la distinción de estos productos de los convencionales. En particular, el problema está en la dificultad para detectar productos obtenidos mediante NGT, concretamente mediante mutagénesis dirigida y cisgénesis, que no se distinguen genéticamente de aquellas que portan la misma modificación generada de forma espontánea.

Para estos productos es en algunos casos imposible y en otros muy difícil, disponer de un método de detección. De modo que, salvo que se informe sobre la técnica de modificación genética utilizada, no se podrá distinguir un producto obtenido por estas técnicas de otros obtenidos por mejora convencional. En consecuencia, será difícil asegurar que estas variedades se integren en el régimen de OMG.

Teniendo en cuenta este problema de partida, las dificultades de cumplimiento y ejecución se van sucediendo, convirtiéndose en un problema para los operadores y para las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas. Para los primeros porque resulta difícil de entender que variedades iguales estén sometidas a un régimen diferente por la técnica de obtención utilizada y para los segundos porque resultará imposible controlar el sometimiento a la normativa de OMG.

A partir de aquí, los problemas de ejecución se van encadenando puesto que los solicitantes de una autorización no podrán cumplir con el requisito legal de presentar un método de detección fiable y las exigencias de trazabilidad y etiquetado serán difíciles de controlar.

A todo ello, cabe sumar la normativa diferente para las NGT en otros países que podrían suponer perturbaciones y limitaciones en el comercio, así como una pérdida de competitividad para la producción agroalimentaria europea[40].

[40] Sobre esta cuestión advierten autores de otros países de la UE como ZIMNY, T., refiriéndose a regulaciones extracomunitarias, como la del Reino Unido y otros socios comerciales de la UE, que equiparan las variedades y productos obtenidos por mutagénesis dirigida a los que podrían obtenerse mediante métodos de cruce convencional o mutagénesis aleatoria. En "New genomic techniques and their European Union reform. Potential policicy changes and their implications", *Journal Frontiers in Bioengineering and Biotechnology*, *Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences, Warsaw, Poland*, 30 de septiembre de 2022, pp.1-12

Específicamente, el estudio concluyó que el procedimiento de autorización y los requisitos de evaluación de riegos vigentes para los OMG son desproporcionados e inadecuados para las variedades y productos que pueden obtenerse por mutagénesis dirigida y la cisgénesis (incluida la transgénesis), máxime teniendo en cuenta la cantidad de pruebas científicas ya disponibles, especialmente sobre su seguridad.

Por todo, concluye la Comisión que la legislación de la UE en materia de OMG no es adecuada para regular los vegetales obtenidos con NGT mediante mutagénesis dirigida y cisgénesis, ni los alimentos y piensos derivados de ellos.

4.3. Consultas previas con las partes interesadas

Era necesaria una estrategia[41] de consulta para recabar opiniones de los grupos clave: población en general; operadores activos en el sistema agroalimentario y de piensos; operadores de la industria vegetal y las bioindustrias de sectores distintos del agroalimentario; partes interesadas del mundo universitario, científico y de la investigación activas en el ámbito de la biotecnología en general y la biotecnología agrícola/vegetal; la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema; las autoridades públicas de los Estados miembros de la Unión y de terceros países; las instituciones de la Unión; los organismos de seguridad alimentaria de terceros países; otras partes interesadas, como consultorías y grupos de reflexión con interés en el tema.

Se realizaron cinco consultas: observaciones sobre la evaluación inicial de impacto de la Comisión[42]; consulta pública de la Comisión[43]; encuesta dirigida a las partes interesadas; entrevistas y grupos de reflexión sobre sostenibilidad y trazabilidad.

Las actividades de consulta reflejaron diferentes puntos de vista según los grupos de intereses. Esta dicotomía queda clara en aspectos como la necesidad de adaptación de la legislación actual a un marco más favorable que es rechazado por la mayoría de las organizaciones ambientales, organizaciones no gubernamentales, agricultores ecológicos y de producción sin OMG y consumidores, frente al mundo científico o de la investigación, obtentores y agricultores que mantienen una posición proactiva.

[41] Consulta a grupos clave en el sistema agroalimentario y de los piensos. (Última consulta 20 de febrero de 2025)
[42] Evaluación inicial de impacto de la Comisión. (Última consulta 20 de febrero de 2025)
[43] Consulta pública de la Comisión (Última consulta 20 de febrero de 2025)

Las respuestas en aspectos significativos como la evaluación de riesgos, el objeto de las mejoras en términos de sostenibilidad, trazabilidad, etiquetas y coexistencia también muestran división, especialmente cuando se plantea equiparar las variedades obtenidas con NGT con las obtenidas de forma convencional. Así, la mayoría de las ONG y organizaciones de consumidores consideran adecuada la legislación actual en términos de evaluación de riesgos y a ellos se suman los sectores ecológicos y de productos sin OMG para pedir etiquetas en el producto final y que se refuercen las disposiciones sobre coexistencia, así como las normas en materia de responsabilidad.

5. PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO A LOS VEGETALES OBTENIDOS CON DETERMINADAS NUEVAS TÉCNICAS GENÓMICAS Y A LOS ALIMENTOS Y PIENSOS DERIVADOS[44]

Valoradas las consultas, la necesidad de revisar la legislación europea en materia de OMG e impulsar los avances científicos en la edición genética, especialmente en el ámbito de la agricultura, se materializan en una propuesta de Reglamento, todavía no aprobado, con el que se pretende crear un marco favorable al desarrollo y la comercialización de vegetales y productos vegetales obtenidos por NTG sin renunciar a un nivel elevado de protección de la salud humana y del medio ambiente, de conformidad con el principio de cautela.

El futuro Reglamento se configura como una ley especial respecto a la legislación de la UE en materia de OMG, introduciendo disposiciones específicas para los vegetales y productos obtenidos con NGT, a los que se les aplicará con carácter supletorio la regulación general de OMG y, en su caso, las normas sobre OMG de la legislación sectorial.

La propuesta parte del planteamiento de que los riesgos potenciales de los vegetales obtenidos con NGT varían en un rango que abarca desde perfiles de riesgo similar a las mejoras convencionales hasta riesgos similares a los de vegetales obtenidos por transgénesis. Por consiguiente, establece dos categorías de vegetales obtenidos con NGT, los que son equivalentes y sus riesgos comparables a los que pueden obtenerse de forma natural o mediante técnicas convencionales de mejora vegetal y su descendencia (NGT de categoría 1), excepcionados de la legislación de la UE en materia de OMG y de los requisitos

[44] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los vegetales obtenidos con determinadas nuevas técnicas genómicas y a los alimentos y piensos derivados, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/625. COM(2023)411 final

relacionados con los OMG de la legislación sectorial. Y una segunda categoría, (NGT de categoría 2) que seguirán sujetos a los requisitos de la legislación de la UE en materia de OMG, por presentar conjuntos más complejos de modificación del genoma y, por tanto, incertidumbre sobre su seguridad.

El objetivo perseguido es crear un marco propicio al desarrollo del contexto agroecológico de los agricultores, lograr un alto nivel de protección para la salud humana y animal y del medio ambiente, y procurar que los requisitos sean proporcionados a los riesgos.

5.1. Ámbito de aplicación de la propuesta

Sobre la base de los conocimientos científicos y técnicos actuales, especialmente en materia de seguridad, la propuesta se limita a los OMG que sean vegetales, por tanto, organismos de los grupos taxonómicos *Archaeplastida* o *Phaeophyceae.* Quedan excluidos los microorganismos, los hongos y los animales.

Con este encuadre, por la misma razón, solo se aplicará a vegetales obtenidos mediante determinadas técnicas NTG, concretamente mutagénesis dirigida[45] y cisgénesis[46] (incluida la intragénesis), que a efectos de esta Propuesta son los únicos incluidos en la denominación "*vegetales obtenidos con NTG*" y no transportan material genético de especies no compatibles. Así, los OMG producidos mediante otras NTG que sí introducen en un organismo material genético procedente de especies no compatibles (transgénesis) seguirán sujetos a la regulación en materia de OMG, en cuanto que podrían suponer riesgos específicos asociados al transgén.

Partiendo de esta premisa, en cuanto a técnicas NTG también se incluyen en el ámbito de aplicación de la propuesta los "*productos obtenidos con NTG*", esto es: los alimentos y piensos que contengan vegetales obtenidos con NTG, que se compongan de ellos o se hayan producido a partir de ellos, o que contengan ingredientes producidos a partir de vegetales obtenidos con NTG; así como productos, distintos de alimentos y piensos, que contengan vegetales obtenidos con NTG o se compongan de ellos.

A su vez, se distinguen dos categorías de vegetales obtenidos con NTG:

[45] Técnicas de mutagénesis que dan lugar a modificaciones de la secuencia de ADN en lugares precisos del genoma del organismo (art.3)

[46] Técnicas de modificación genética que dan lugar a la inserción, en el genoma de un organismo, de material genético ya presente en el patrimonio genético de los obtentores (art.3)

Vegetales obtenidos con NTG de categoría 1 son aquellos que también pueden obtenerse de forma natural o producirse mediante técnicas convencionales de mejora vegetal y su descendencia.

Se trata de vegetales que son equivalentes y con riesgos comparables a los que se han obtenido de forma natural o han sido producidos mediante técnicas de mejora vegetal, por tanto, se excepcionan de la legislación en materia de OMG y de los requisitos relacionados con los OMG de la legislación sectorial, quedando sujetos al marco reglamentario aplicable a los vegetales mejorados de forma convencional.

Los criterios de equivalencia entre vegetales obtenidos con NTG 1 y vegetales convencionales se concretan en el Anexo I. Se refieren al tamaño y número de las modificaciones genéticas del genoma de los obtenidos con NTG[47]y se irán actualizando por la Comisión para ir adaptándolos al progreso científico y tecnológico[48].

Por otra parte, serán vegetales obtenidos con NTG de categoría 2 todos los vegetales obtenidos con NTG que no sean de categoría 1. Por tanto, vegetales que presentan conjuntos más complejos de modificaciones del genoma y que seguirán sujetos a los requisitos de la legislación UE en materia de OMG.

5.2. Vegetales obtenidos con NTG de categoría 1

Sin duda el aspecto más relevante de la propuesta de Reglamento es la relativa a la verificación de categoría 1, por la que se exime de los procedimientos y requisitos que la Directiva 2001/18 establece para la liberación intencional y la comercialización de OMG y con la que se persigue fomentar la competitividad del sector agroalimentario europeo.

Respecto a estos vegetales nos vamos a detener en tres cuestiones clave de la propuesta: el procedimiento de verificación, la información que debe acompañar a estos vegetales y la prohibición de su uso en la producción ecológica.

5.2.1. Procedimiento de verificación del estado de vegetal obtenido con NTG de categoría 1 antes de la liberación para cualquier fin distinto de la comercialización

[47] Las sustituciones e inserciones tienen el umbral de veinte nucleótidos
[48] Art.5.3

Para la liberación intencional de un vegetal obtenido con NTG de categoría 1, entendida en los mismos términos que en la Directiva 2001/18, esto es "*cualquier introducción deliberada en el medio ambiente de un OMG o de una combinación de OMG para la cual no se empleen medidas específicas de confinamiento con el fin de limitar su contacto con el conjunto de la población y el medio ambiente y proporcionar a éstos un elevado nivel de seguridad*[49]*"*, será necesario obtener previamente la verificación de esta categoría.

Se trata de la fase de ensayo de campo de un producto previa a la comercialización y serán, como regla general, las autoridades nacionales competentes las que llevarán a cabo el procedimiento de verificación salvo que otras autoridades nacionales competentes formulen observaciones, en cuyo caso, la decisión se adoptará por la Comisión.

Conforme al artículo 6, el procedimiento comienza con una solicitud de verificación, de formato normalizado, a la autoridad competente del Estado miembro en cuyo territorio vaya a tener lugar la liberación y, en caso, de querer efectuarse simultáneamente en más de un Estado, solo se presentará solicitud en uno de ellos.

La autoridad competente pondrá a disposición de los demás Estados miembros y de la Comisión la solicitud de verificación para que formulen observaciones en un plazo de veinte días. De modo, que la adopción de la decisión definitiva dependerá de si, en el plazo establecido, se presentan observaciones o no por parte de los Estados o de la Comisión.

Si no se presentan observaciones, la autoridad competente adoptará una decisión que declare el vegetal como NTG de categoría 1, que transmitirá "*sin demora indebida"* al solicitante, a los demás Estados miembros y a la Comisión.

En los casos en que otro Estado miembro o la Comisión formulen observaciones, la autoridad competente transmitirá dichas observaciones a la Comisión que, previa consulta a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria preparará un proyecto de decisión en la que se declare si el vegetal obtenido con NTG es de categoría 1. En este caso, la decisión, por remisión al Reglamento 182/2011[50], se adoptará siguiendo un procedimiento específico que exige la intervención de un Comité formado por representantes de todos los Estados miembros.

[49] Art.2

[50] Reglamento (UE) 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. DOUE, núm.55, de 28 de febrero de 2011

Respecto a este procedimiento de verificación, cabe subrayar, que la propuesta no exige ningún tipo de motivación para las observaciones que pueden formular las autoridades nacionales, cuando resulta obvio que al formular estas observaciones se produce una dilación del procedimiento, *sine die*, que puede resultar injustificada.

5.2.2. Procedimiento de verificación del estado de vegetal obtenido con NTG de categoría 1 antes de la comercialización de productos obtenidos con NTG

Conforme al artículo 7.1, la solicitud de verificación con la intención de comercializar se realizará cuando previamente no se haya obtenido la declaración como NTG de categoría 1, debe entenderse porque no ha habido una liberación intencional con anterioridad.

En consecuencia, como se recoge en el Considerando 18, los criterios para considerar que un vegetal obtenido con NTG es equivalente a los vegetales naturales o producidos de forma convencional no están relacionados con el tipo de actividad que requiere su liberación intencional, por tanto, una verificación de estado de vegetal obtenido con NTG de categoría 1 realizada antes de su liberación intencional en el territorio de la UE también debe ser válida para su comercialización.

A diferencia de las verificaciones previas a la liberación intencional, cuando la solicitud de verificación se presente antes de la comercialización, el procedimiento se llevará a cabo a escala UE para garantizar la eficacia del procedimiento de verificación y la coherencia de las declaraciones de estado de vegetal obtenido con NTG de categoría 1.

En este caso, el operador que tenga la intención de comercializar el producto presentará una solicitud de verificación, en formato de datos normalizados, a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (la Autoridad), que la publicará y pondrá a disposición de los Estados miembros y de la Comisión de forma inmediata y, que, en el plazo de treinta días hábiles, emitirá y publicará su declaración sobre si el vegetal obtenido con NTG cumple los criterios establecidos en el anexo I.

En base a esta declaración de la Autoridad, la Comisión preparará un proyecto de decisión en la que se declare si el vegetal obtenido con NTG es un vegetal obtenido con NTG de categoría 1, que se adoptará siguiendo el procedimiento de examen del artículo 5 del Reglamento 182/2011, que como se ha señalado

en el apartado anterior exige dictamen de un Comité formado por representantes de todos los Estados miembros.

Resulta relevante subrayar la necesidad de introducir en la Propuesta plazos determinados, que sustituyan expresiones tales como "*sin demora indebida*" (art.6.4 y 7.3) o "*sin demora*" (7.3), que permitan garantizar que las verificaciones de vegetal obtenido con NTG de categoría 1 se realicen en un plazo razonable.

5.2.3. Información relativa a los NTG de categoría 1

Una de las cuestiones clave de esta propuesta de Reglamento es la información que debe acompañar a los vegetales obtenidos con NTG de categoría 1, especialmente el planteamiento en torno a si es necesaria la información sobre la técnica de obtención para estos vegetales que podrían haberse producido convencionalmente.

En este sentido, se prevé la obligación de la Comisión de crear y mantener una base de datos, de acceso público, en la que figurarán todas las decisiones por las que se declara el estado de vegetal obtenido con NTG de categoría 1 y en la que se deberá incluir tanto la descripción resumida de las técnicas utilizadas para obtener la modificación genética, como una descripción de los rasgos y las características que se han introducido o modificado.

Por otra parte, la obligación de etiquetado "*NTG cat.1*", seguida del número de identificación del vegetal, se prevé para los materiales de reproducción vegetal que contengan vegetales obtenidos con NTG de categoría 1 o que consistan en ellos, incluidos los destinados a la mejora y con fines científicos. En consecuencia, se etiquetarían las semillas que se vendan a los agricultores, pero el agricultor cuando comercialice los frutos como alimentos o piensos no estaría sujeto a una obligación de etiquetado.

Sin embargo, el texto que recoge las enmiendas del Parlamento[51]amplía la obligación de etiquetar e incluye a los productos que contengan vegetales obtenidos con NTG de categoría 1 o consistan en ellos que se pongan a disposición de terceros a título oneroso o gratuito, que deberán llevar la etiqueta "*nuevas técnicas genómicas*". Esto implica que también, los frutos procedentes de vegetales obtenidos con NTG de categoría 1 deberán etiquetarse.

[51] Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 24 de abril de 2024, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los vegetales obtenidos con determinadas nuevas técnicas genómicas y a los alimentos y piensos derivados, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/625 (COM(2023)0411-c9-0238/2023-2023/0226 (COD). DO C, C/2024/893, 6/2/2024 (Última consulta 20 de febrero de 2025)

Además, se añade la obligación de trazabilidad documental mediante la transmisión y conservación de la información que indique que los productos contienen o consisten en vegetales y productos obtenidos con NTG y los códigos únicos correspondientes a esas NTG en cada fase de su comercialización.

Esta previsión del artículo 10 difiere de su título "*Etiquetado de los materiales de reproducción vegetal obtenidos con NTG de categoría 1, incluidos los materiales de mejora vegetal*" y, del Considerando 24 del mismo texto que se refiere a la obligación de etiquetar, únicamente semillas o materiales de reproducción vegetal obtenidos con NTG de categoría 1. Sin embargo, el artículo no alcanza a especificar si la etiqueta "*nuevas técnicas genómicas*" funcionará solamente entre operadores o si también llegará al consumidor final.

Estas incoherencias ponen de manifiesto las tensiones que está cuestión suscita en determinados sectores como el ecológico, el de productos sin OMG u organizaciones de consumidores que quieren garantizar que las cadenas de producción que desean permanecer libres de NTG puedan hacerlo y reclaman etiquetas físicas en el producto final. Mientras que los sectores de la investigación, la mejora vegetal y la agricultura consideran que los vegetales obtenidos con NTG, cuando podrían haberse producido de forma convencional, deben tratarse como tales, incluso a efectos de la producción ecológica.

La cuestión es si la garantía de transparencia en el uso de vegetales y productos obtenidos con NTG de categoría 1 exige un etiquetado físico y si este tiene que llegar hasta el consumidor final, teniendo en cuenta que el vegetal obtenido por estas técnicas es idéntico al obtenido de forma convencional.

Conviene tener en cuenta que el etiquetado de la Unión Europea no obliga a indicar el procedimiento de obtención de un vegetal, incluso la normativa de OMG se centra principalmente en la identificación de organismos modificados genéticamente en el producto, pero no en el procedimiento de obtención. Un enfoque basado en el producto resulta esencial para fundamentar la exclusión de etiquetado de vegetales obtenidos con NTG de categoría 1.

La versión original de la Propuesta contiene un enfoque intermedio y garantiza la transparencia a través de la creación por la Comisión de una base de datos de acceso público en la que figuren todas las decisiones por las que se declara el estado de vegetal obtenido con NTG de categoría 1, así como toda la información relativa a los mismos. Esta solución parece la más coherente con el propósito de crear un marco regulatorio favorable al desarrollo y uso de las

técnicas NTG para la obtención de vegetales[52]. De esta forma, los productos obtenidos con NTG de categoría 1 no estarían sujetos a trazabilidad y etiquetado, sino que se inscribirían en esta base de datos.

Este sistema ofrece a los operadores total transparencia para identificar los productos obtenidos a partir de NTG y evitarlos si así lo desean.

Directamente relacionados con el etiquetado están los desafíos prácticos de detección de las modificaciones genéticas. Sobre esta cuestión se pronuncia el Informe del Consejo Interministerial de OMG y de la Comisión Nacional de Bioseguridad[53], que analizan los retos técnicos que supondría el control e inspección de alimentos y piensos obtenidos por nuevas técnicas de mutagénesis, especialmente en los casos en los que no exista información previa sobre el genoma, dando lugar a situaciones en las que los notificadores no podrán aportar un método de detección o en la que productos idénticos genéticamente pero obtenidos de forma diferente estuviesen sujetos a regulaciones distintas.

Sobre los problemas para determinar la técnica empleada cuando se detecta la modificación genética se ha pronunciado en diferentes dictámenes la Red europea de laboratorios de OMG (ENGL)[54], que advierte sobre la imposibilidad de confirmar si una modificación genética se ha producido por mecanismos naturales, de la aplicación de técnicas no sujetas a la legislación sobre OMG (por ejemplo, mutagénesis química) o de la aplicación de NTG.

Estas dificultades afectarán al control de semillas y al registro de variedades, condicionando la garantía de que todas las variedades incluidas en el registro a partir de nuevas técnicas de mutagénesis se clasifiquen como variedades NTG de categoría 1.

También influirá en el control de la importación de semillas que se inicia con un examen documental en el que se verifica, entre otras cuestiones, el certificado que garantiza la ausencia de OMG y en el que se seleccionan una serie de lotes para la toma de muestras por las Autoridades competentes. No

[52] Como acertadamente señalan VIVES-VALLÉS, J.A. y RIESGO, L., este tipo de medidas añaden costes nuevos y probablemente innecesarios, que hacen que esta propuesta sea ineficiente. "¿Podrían las nuevas propuestas regulatorias de la UE en materia de fitomejoramiento comprometer la innovación? Entre las expectativas generadas por la propuesta sobre Nuevas Técnicas Genómicas y el sinsentido de la propuesta sobre Material de Reproducción vegetal". *Revista de Derecho Público*, vol.72/1, enero-junio 2024, pp.435-453

[53] Véase este Informe (Último acceso 20 de febrero de 2025)

[54] Red europea de laboratorios de OMG (ENGL), *Detección de alimentos y piensos vegetales obtenidos mediante nuevas técnicas de mutagénesis*, 26 de marzo de 2019 (JRC116289)

obstante, si no se puede verificar que la técnica con la que se ha obtenido la modificación genética es una NTG, no se etiquetarán.

Todo esto supondría que el sistema de control, en muchos casos, solo podría ser documental, con el consiguiente riesgo de fraudes.

Conviene tener en cuenta que la mayor parte de regulaciones aprobadas en otros países como Canadá, EEUU, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina o Chile, entre otras, se basan en las características del producto final y no en el proceso desarrollado para su obtención. De modo que, si las semillas o los vegetales obtenidos mediante técnicas de modificación genética no presentan una nueva combinación de material genético no son considerados OMG y son tratadas como productos convencionales[55], no portando un etiquetado específico.

Insistimos en que el enfoque de un sistema regulatorio basado en el producto y no en el método de obtención es reivindicado de forma reiterada por los informes científicos[56]. Carece de lógica que las semillas obtenidas por edición genética y que no se distinguen genéticamente de aquellas que tienen la misma modificación generada de forma espontánea tengan requisitos de etiquetado diferentes.

5.2.4. Prohibición de uso de vegetales obtenidos con NTG de categoría 1 en la producción ecológica

La Propuesta en el Considerando 23 prohíbe el uso de vegetales obtenidos con NTG en la producción ecológica, medida que se respalda en la prohibición de uso de OMG y productos obtenidos a partir de OMG prevista en el Reglamento 2018/848[57].

Esta prohibición que está justificada en el caso de los NTG de categoría 2, plantea inconvenientes respecto a los NTG de categoría 1, precisamente por las dificultades de detección apuntadas en el apartado anterior.

---

[55] Es el caso de las Normas APHIS-2018-0034 y 2020-0072 de EEUU que establecen un sistema en el que la mayoría de cultivos editados genéticamente están regulados como plantas convencionales, puesto que el sistema se basa en una lista de exenciones que se consideran equiparables a la mejora tradicional, de modo que la mayoría de cultivos editados genéticamente no están sujetos a regulaciones previas a su comercialización y no se etiquetan.

[56] Entre otros, véanse los Informes de la Comisión Nacional de Bioseguridad de noviembre de 2015 y de 14 de enero de 2019

[57] Reglamento 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm.834/2007 del Consejo. DO L núm.150 de 14/6/2018

El Reglamento 2018/848 de producción ecológica excluye de la prohibición general de uso de OMG, a los obtenidos mediante las técnicas de modificación genética enumeradas en el anexo 1.B de la Directiva 2001/18, entre ellas la mutagénesis y la fusión celular. No obstante, desde la STJUE Confédération debe entenderse que quedan excluidas todas las técnicas de mutagénesis posteriores a la Directiva y, por tanto, cualquier nueva técnica genómica.

Sin embargo, cabe plantearse los efectos prácticos de esta prohibición respecto a los vegetales que son equivalentes a los derivados del empleo de técnicas convencionales de mejora genética (NGT de categoría 1).

Cabe interpretar que cuando el legislador consiente el uso de OMG procedentes de mutagénesis y fusión celular en la agricultura ecológica es por dos motivos: el primero, porque considera que son métodos que no alteran el material genético de un modo que no ocurra de forma natural por cruzamiento o recombinación natural como ocurre con los transgénicos[58], fundamentación que sería extensible a las NTG de categoría 1. El segundo, es que si los organismos obtenidos por mutagénesis están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/18 no quedan sujetos a sus obligaciones de etiquetado, por tanto, sería imposible distinguirlos y evitar su utilización.

La exclusión de NTG de categoría 1 en la producción ecológica puede provocar una situación similar, especialmente en el caso de semillas que proceden de otros países en los que no existe obligación de etiquetado y respecto a las que no se puede confirmar si se han producido con NTG.

Por otra parte, si se mantiene esta prohibición será imposible controlar situaciones de contaminación accidental o técnicamente inevitable que puedan producirse durante el transporte o el almacenamiento de estas semillas con las que puedan utilizarse para la producción ecológica, incluso en el caso de que se establezca un umbral mínimo de modificación genética, dados los problemas de detección anteriormente expuestos.

5.3. Vegetales obtenidos con NTG de categoría 2

Serán vegetales obtenidos con NTG de categoría 2 todos los vegetales obtenidos con NTG que no sean de categoría 1. Por tanto, vegetales que presentan conjuntos más complejos de modificaciones del genoma y que deben

[58] Conforme al artículo 2.2 de la Directiva 2001/18 un organismo modificado genéticamente es aquel cuyo material genético ha sido modificado de una manera que no se produce naturalmente en el apareamiento ni en la recombinación natural.

seguir sujetos a los requisitos de la legislación UE en materia de OMG, dado que, sobre las bases de los conocimientos científicos y técnicos actuales, deben evaluarse sus riesgos.

Para esta categoría se establecen normas especiales que adapten los procedimientos y obligaciones establecidas en la Directiva 2001/18/CE[59] y en el Reglamento 1829/2003[60] a la naturaleza específica de los vegetales obtenidos con NTG de esta categoría y a los diferentes niveles de riesgo que puedan plantear.

Estos vegetales y sus derivados están sujetos a las autorizaciones de liberación y comercialización reguladas por la normativa general de OMG, pero teniendo en cuenta su gran variedad y la cantidad de información necesaria se exigirá una evaluación de riesgo distinta en cada caso, que irá adaptándose al progreso científico y técnico.

El capítulo de la propuesta dedicado a los vegetales obtenidos con NTG de categoría 2 y los productos obtenidos de los mismos se estructura en cuatros secciones:

a)Sección 1, relativa a la liberación intencional de vegetales obtenidos con NTG de categoría 2 con cualquier fin distinto de la comercialización, que en la evaluación del riesgo para el medio ambiente remite a los principios y criterios establecidos en las partes 1 y 2 del anexo II y a las actualizaciones contenidas en los actos de ejecución que tendrá que ir adoptando la Comisión con arreglo al artículo 27, letra c).

b)La segunda sección regula la comercialización de productos obtenidos con NTG de categoría 2 que no sean alimentos ni piensos, para los que se establecen requisitos complementarios a los previstos en la Directiva 2001/18 en cuanto a evaluación de riesgos, requisitos de seguimiento, etiquetado y validez de la autorización.

Esta segunda sección, referida a la comercialización de materiales de reproducción vegetal, confirma la exigencia de autorización escrita de la Autoridad competente para la comercialización, requiriendo que la misma se pronuncie sobre la necesidad o no de un plan de seguimiento y, en su caso,

[59] Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo. DO L 106 de 17/4/2001

[60] Reglamento 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente. DO L 268 de 18/10/2003

sobre sus condiciones, así como una especificación sobre los requisitos de etiquetado.

En esta sección llama la atención las tensiones que se muestran entre previsiones con una óptica favorable a la circulación de estos vegetales y otras que imponen cautelas injustificadas. Esta tirantez de posturas es clara en el artículo 17, que por una parte establece la validez por período ilimitado de las renovaciones de las autorizaciones otorgadas, regla que solo cederá cuando por motivos justificados basados en las conclusiones de la evaluación del riesgo y en la experiencia adquirida con el uso, incluidos los resultados del seguimiento, se fundamente una decisión contraria.

Sin embargo, en el texto enmendado se incluye un apartado 2 bis relativo a la retirada de la decisión de autorización cuando el seguimiento muestre que existe un riesgo para la salud o el medio ambiente, o si nuevos datos científicos respaldan esta hipótesis. Si bien se trata de una cautela necesaria, en realidad resulta injustificada su inclusión como especialidad para esta categoría puesto que la regulación general de la Directiva 2001/18 ya contempla una cláusula de salvaguardia de la que pueden hacer uso los Estados.

c)La tercera sección es la relativa a la comercialización de vegetales obtenidos con NTG de categoría 2 destinados a utilizarse en alimentos o piensos, así como de los alimentos y piensos obtenidos con NTG de categoría 2

Las especialidades regulatorias de esta sección se aplicarán a vegetales obtenidos con NTG de categoría 2 destinados a utilizarse en alimentos o piensos; alimentos que los contengan, se compongan de ellos o se hayan producido a partir de los mismos, o que contengan ingredientes producidos a partir de vegetales obtenidos con NTG de categoría 2 "*alimentos obtenidos con NTG de categoría 2*" y piensos que contengan estos vegetales, se compongan o se hayan producido a partir de ellos "*piensos obtenidos con NTG de categoría 2*".

Estos vegetales, alimentos y piensos se rigen por el Reglamento 1829/2003[61] sobre alimentos y piensos modificados genéticamente, añadiéndose una serie de disposiciones específicas relativas a la solicitud de autorización y el dictamen de la Autoridad, con los que se refuerzan al máximo las cautelas: métodos de muestreo, detección, identificación, evaluación del riesgo para la salud y el medio ambiente, plan de seguimiento, etiquetado, etc.

[61] Reglamento 1829/2003 de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente. DO L 268 de 18/10/2003

d)De la cuarta sección que contiene las disposiciones comunes a vegetales y productos obtenidos con NTG de categoría 2 cabe destacar, la previsión de incentivos para los que contengan rasgos pertinentes para la sostenibilidad, esto es, cuando al menos uno de los rasgos previstos figuren en un listado recogido en el anexo III y que se refieren al rendimiento; resistencia a factores externos como virus, hongos, plagas; uso más eficiente de los recursos, como el agua y los nutrientes o características que mejoren la sostenibilidad del almacenamiento, la transformación y la distribución. Estos incentivos, que deberán solicitarse cuando se presenten las solicitudes de autorización, se traducen en medidas de simplificación del procedimiento de autorización, asesoramiento previo relativo a la evaluación del riesgo y exenciones del pago para pymes de las contribuciones financieras al laboratorio de referencia de la Unión Europea y a la Red Europea de Laboratorios OMG.

Los vegetales y productos obtenidos con NTG de categoría 2 se mantienen sujetos a los requisitos de trazabilidad y etiquetado de los OMG, pero las diferentes categorías de etiquetado previstas por esta normativa se complementan con la posibilidad de añadir la finalidad de la modificación genética, a fin de que los operadores y los consumidores puedan elegir con conocimiento de causa. Además, para evitar etiquetas engañosas o confusas, la propuesta de etiquetado se presentará en la solicitud de autorización y se especificará en la resolución de dicha solicitud.

6. CUESTIONES COMUNES A NTG DE CATEGORÍA 1 Y 2

6.1. Posibilidad de los Estados miembros de restringir o prohibir cultivos NTG en su territorio

Uno de los problemas que ha planteado la comercialización de variedades modificadas genéticamente en la UE, ha sido el recurso de algunos Estados miembros a las cláusulas de salvaguardia y a las medidas de emergencia con arreglo al artículo 23 de la Directiva 2001/18/CE y al artículo 34 del Reglamento 1829/2003 para prohibir o restringir el cultivo de OMG en su territorio. No obstante, estos obstáculos no siempre han guardado relación con cuestiones asociadas a la seguridad de los OMG para la salud o el medio ambiente y han generado problemas en el funcionamiento del mercado interior.

Cabe aclarar que una vez que se ha autorizado un OMG para cultivo, si se cumple con el marco legal de la UE sobre OMG, los Estados miembros no están autorizados a prohibir, restringir o impedir su libre circulación en su territorio, salvo en las condiciones definidas por el Derecho de la Unión (art.23

de la Directiva 2001/18, art.34 del Reglamento 1829/2003 y art.114.5 y 6 del TFUE).

El TJUE en el asunto Pioneer Hi Bred[62] había seguido este criterio, dejando claro que un Estado miembro no puede adoptar medidas que supongan una restricción a la utilización y comercialización de los OMG que hayan sido autorizados a nivel comunitario, ni tampoco oponerse a su cultivo como medida de coexistencia con cultivos no transgénicos.

No obstante, la presión de algunos Estados provocó un cambio de dirección, dando lugar, como señala CAMPINS ERITJA[63] a "una aplicación expansiva del principio de precaución" y a "una mayor discrecionalidad a los Estados miembros", que se materializa en la aprobación de la Directiva 2015/412[64] por la que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de OMG en su territorio.

Como señala VIVES VALLÉS, este efecto expansivo y desproporcionado del principio de precaución viene condicionado "por un contexto sociopolítico de aversión a los OMG" y la publicación de la Directiva 2015/412 "es un premio a los Estados incumplidores, que refrenda lo aquí apuntado y redunda en el despropósito"[65].

La aprobación de esta Directiva se justifica en el planteamiento de que el cultivo de OMG tiene una fuerte dimensión nacional, regional y local debido a su vinculación con el uso del suelo, las estructuras agrícolas locales y la protección o el mantenimiento de hábitats, ecosistemas y paisajes. Por tanto, conforme al

---

[62] Asunto C-36/2011 ECLI:EU:C: 2012:250. Véase RUIZ DE APOCADA, A., "Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala cuarta), de 6 de septiembre de 2012, asunto C-36/11, por la que se resuelve la cuestión prejudicial planteada con arreglo al artículo 267 TFUE, en relación con la interpretación del artículo 26 bis de la Directiva 2001/18/CE, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente**",** *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2/10/2012

[63] CAMPINS ERITJA, M., "Biotecnología en la Unión Europea", *Observatorio de Políticas ambientales 2019*, LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord), CIEDA, 2019, pág.715

[64] Directiva 2015/412 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de organismos modificados genéticamente (OMG) en su territorio. DOUE, núm.68, de 13 de marzo de 2015

[65] VIVES VALLÉS, J.A., *Derecho de los cultivos transgénicos. El conflicto entre el Derecho español y comunitario y el derecho a la libertad de empresa, a la luz de la nueva normativa opt-out*. Madrid, Dykinson, 2016, pág.106

art.2.2 del TFUE, los Estados deben tener la posibilidad de adoptar actos jurídicamente vinculantes por los que se restrinja o prohíba el cultivo de OMG en su territorio una vez que se haya autorizado su comercialización en el mercado de la Unión.

En cualquier caso, estas restricciones o prohibiciones se referirán al cultivo, pero no a la libre circulación e importación de semillas y material vegetal modificado genéticamente.

La posibilidad de los Estados de restringir o prohibir el cultivo de NTG en su territorio no se aborda en la Propuesta de la Comisión. Sin embargo, sí se prevé la aplicación supletoria de la regulación general de OMG, por lo que cabe plantearse si los Estados podrán prohibir el cultivo de NTG en sus respectivos territorios. Y de ser así, si se aplicará a todos los vegetales NTG o solo a los de categoría 2.

En principio, la Propuesta exime a los vegetales obtenidos con NTG de categoría 1 de la legislación aplicable a los OMG (art.5), sin embargo, el Considerando 11 prevé que cuando no existan normas específicas en el Reglamento, los vegetales obtenidos con NTG y sus derivados deben seguir sujetos a los requisitos de la legislación en materia de OMG.

La exigencia de etiquetado para los vegetales NTG de categoría 1 y la prohibición de su utilización en la agricultura ecológica, suponen un tratamiento diferenciado respecto a aquellos que son idénticos pero que se han obtenido mediante técnicas de mejora convencional o a través de técnicas genómicas establecidas, y puede dar pie a que los Estados más reticentes al uso de estas técnicas intenten hacer uso de esta facultad respecto a cualquier vegetal obtenido con NTG, por tanto, también respecto a los de categoría 1.

Es necesario, que la nueva regulación aborde esta cuestión, delimitando los supuestos en los que los Estados podrán hacer uso de esta opción y excluyendo expresamente a los vegetales obtenidos con NTG de categoría 1.

6.2. Medidas de coexistencia de vegetales NTG con cultivos ecológicos y de producción sin OMG

Directamente relacionada con la cuestión anterior es el de la coexistencia de diferentes modelos agrícolas y la posible contaminación accidental con cultivos

NTG de cultivos convencionales y ecológicos. Cuestiones que en el ámbito de los OMG han suscitado diversos pronunciamientos del TJUE [66].

Efectivamente, las condiciones climáticas que influyen en la polinización, la topografía, los patrones de cultivo, los sistemas de rotación y las estructuras de cultivo pueden ocasionar la mezcla entre cultivos NTG, cultivos ecológicos y cultivos convencionales[67].

El problema de la contaminación accidental de cultivos NTG con cultivos ecológicos, de producción sin OMG y convencionales es un tema que en la Exposición de motivos de la Propuesta de la Comisión se destaca como preocupante para los sectores ecológico y de producción sin OMG, que piden que se mantengan los requisitos actuales en materia de OMG, en particular los relativos a la trazabilidad y el etiquetado, y que se refuercen las disposiciones sobre coexistencia.

Es claro que los vegetales obtenidos con NTG de categoría 2 quedan sujetos a las medidas de coexistencia aplicables a los OMG. Sin embargo, parece lógico, y así parece desprenderse de la Propuesta, que los vegetales obtenidos con NTG de categoría 1, por tanto, equivalentes y con riesgos comparables a los que se han obtenido de forma natural o han sido producidos mediante técnicas de mejora vegetal, no estén sujetos a medidas de coexistencia que no son exigibles a sus homólogos convencionales, creando distinciones y cargas administrativas injustificadas.

6.3. Protección jurídica de los vegetales obtenidos con NTG

Una cuestión importante en torno a los vegetales obtenidos con NTG es el de su protección, especialmente, si tenemos en cuenta que las invenciones en el

[66] Asunto C-24/21. Véase REVUELTA PÉREZ, I., "Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 7 de julio de 2022 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 2001/18, el Reglamento 1829/2003, sobre la liberación intencional en el ambiente de organismos modificados genéticamente, en conexión con el Reglamento 1829/2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente", *Actualidad Jurídica Ambiental,* 8 de septiembre de 2022
Asunto C-442/2009. Véase RUIZ DE APOCADA, A., "Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2011, asunto C-442/2009, que tiene por objeto la resolución de una cuestión prejudicial planteada por el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Alemania), en el procedimiento entre varios apicultores demandantes y Freistaat Bayern (Baviera), en el que interviene la multinacional Monsanto por contaminación con polen transgénico de la miel" , *Actualidad Jurídica Ambiental*, 18 de octubre de 2011

[67] A estos factores en el ámbito de los OMG se refiere VIVES VALLÉS, J.A., *Derecho de cultivos transgénicos...,* ob.cit, pág.111-130

ámbito de la biotecnología vegetal son susceptibles de protección por patente[68] o por los derechos de obtentor, títulos que no sólo son excluyentes, sino que, además implican ámbitos de protección diferentes.

Es importante destacar que el art.53b) del CPE[69]prohíbe la concesión de patentes para variedades vegetales. Por consiguiente, el art.4.1.a) de la Directiva 98/44 relativa a la protección jurídica de invenciones biotecnológicas excluye de la protección por patente a las variedades vegetales. Sin embargo, esta exclusión como explica GALLEGO SÁNCHEZ[70]tiene un alcance limitado y "no impide patentar todo tipo de innovaciones en materia vegetal, sino solo aquellas que consistan en una variedad vegetal". Por tanto, un procedimiento que no sea esencialmente biológico para la producción de una planta no está excluido de patentabilidad y tampoco lo están las plantas modificadas genéticamente, si la mutación genética está presente en su descendencia.

La Exposición de Motivos de la Propuesta recoge la necesidad de garantizar que los obtentores puedan acceder al material genético patentado y el acceso de los agricultores a materiales de reproducción vegetal procedentes de vegetales obtenidos con NTG.

Sin embargo, en las posteriores enmiendas se incluye un considerando 45 bis, que excluye los vegetales obtenidos con NTG del sistema de patentes y los sujeta únicamente al régimen de protección de obtenciones vegetales previsto por el Reglamento 2100/94[71], que permite que otros utilicen el vegetal protegido para otras actividades de obtención.

Esta exclusión de patentabilidad que afectaría a los vegetales obtenidos con NTG, sus semillas derivadas, su material vegetal, el material genético asociado (como genes y secuencias genéticas) y los rasgos vegetales, pretende garantizar que los obtentores y los agricultores tengan pleno acceso al material genético de estos vegetales y se siga innovando en el sector agrícola y de las variedades vegetales.

---

[68] Sobre la noción y requisitos de patentabilidad de las invenciones biotecnológicas, véase DOPAZO FRAGUÍO, P., "Protección jurídica de las invenciones biotecnológicas en el derecho español (Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes, en vigor el 1 de abril de 2017)." *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm.66, marzo, 2017.

[69] Convenio de Munich sobre Concesión de Patentes Europeas, de 5 de octubre de 1973

[70] GALLEGO SÁNCHEZ, E., "Nuevas orientaciones en la protección de la innovación en la agricultura: ¿agricultura inteligente versus agricultura ecológica?", MARTI MIRAVALLS, J. y PALAU RAMÍREZ, J. (Coord.), *Retos en el sector agroalimentario. Regulación, competencias y propiedad industrial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022

[71] Reglamento UE 2100/94 del Consejo, de 27 de julio de 1994, relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales. DOCE núm.227, de 1/09/1994

Situándonos en el Reglamento 2100/94, que se aduce como único medio de protección en la última versión de la Propuesta, la protección comunitaria de obtención vegetal otorga a su titular derechos exclusivos de explotación durante un tiempo determinado con dos excepciones:

-La excepción en beneficio del agricultor[72] (art.14), aplicable a una serie de especies vegetales que permite a los agricultores emplear en sus propias explotaciones el material de propagación de una variedad obtenida de sus propias cosechas.

-La excepción en beneficio del obtentor (art.15), que permite los actos dirigidos a la obtención de otras variedades, o su descubrimiento y desarrollo.

De este modo, se equilibra la necesidad de recompensar a los obtentores que han invertido tiempo, trabajo y recursos en la obtención de la variedad con los intereses de otros obtentores y de los agricultores.

Sin embargo, es importante notar, como señala GARCÍA VIDAL[73], que el privilegio del agricultor conforme al Reglamento 2100/94 no es absoluto, sino que está sujeto a una serie de limitaciones: solamente se puede ejercitar en la propia explotación, se aplica a ciertas especies vegetales enumeradas en el art.14.2 del Reglamento que no pueden ser ampliadas ni por los Estados miembros ni por los tribunales y, salvo los pequeños agricultores, el resto estarán obligados a pagar al titular una remuneración justa.

Por otra parte, el privilegio del agricultor también se reconoce en el artículo 11.1 de la Directiva 99/48[74] relativa a la patentabilidad de invenciones biotecnológicas, que dispone: "*No obstante lo dispuesto en los artículos 8 y 9, la venta, o cualquier otra forma de comercialización, de material de reproducción vegetal por el titular de la patente, o con su consentimiento, a un agricultor, a efectos de explotación agrícola, implicará el derecho de este último a utilizar el producto de su cosecha para reproducción o ulterior multiplicación realizada por él mismo en su propia explotación, correspondiendo el*

[72] Sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en torno a este privilegio, véase ASENSI MERÁS, A., "La posición del TJUE en relación con la excepción en beneficio del agricultor", en *La Ley mercantil*, núm.108, 2023

[73] GARCÍA VIDAL, A. "El material vegetal protegido por una patente o un derecho de obtentor y el empleo del producto de su cosecha con fines de propagación: agotamiento y privilegio del agricultor en Europa y en los EE.UU", en *Cuadernos de Derecho Transacional*, marzo 2016, vol.8, núm.1, págs.76-100

[74] Directiva 98/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 1998, relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas. DOCE núm.213, de 30/07/1998

alcance y las modalidades de esta excepción a los previstos en el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 2100/94".

Asimismo, es igualmente relevante considerar que de no ser patentables, el titular de la obtención vegetal intentará recuperar en la primera venta de las semillas y del material de reproducción todas las inversiones realizadas, dando lugar a precios inalcanzables para los agricultores.

Por tanto, con carácter previo a la imposición del régimen de protección de obtenciones vegetales en el ámbito de los NGT, se deberían abordar cuestiones esenciales como el impacto de las patentes en el acceso de los obtentores y agricultores a los materiales de reproducción vegetal, la asequibilidad de los precios y su impacto en la innovación.

7. CONCLUSIONES

Hasta la Sentencia del Tribunal de Justicia UE de 25 de julio de 2018 era generalmente aceptado que los vegetales obtenidos mediante mutagénesis estaban excluidos del régimen jurídico previsto para los OMG. Sin embargo, esta Sentencia da un giro radical e incluye en el marco jurídico de los OMG a los vegetales obtenidos mediante técnicas o métodos de mutagénesis posteriores a la adopción de la Directiva 2001/18.

La repercusión práctica de esta decisión es importante, puesto que, pese a su potencial para contribuir a hacer frente a los retos actuales del sistema agroalimentario, la ausencia de un marco regulador acorde con el progreso científico y técnico dificulta la comercialización de estos productos en el mercado europeo y genera una desventaja competitiva para los operadores de la UE respecto a otros extranjeros que cuentan con una regulación más laxa. Por ejemplo, EEUU, que equipara la mayoría de los cultivos editados genéticamente a los convencionales[75].

Desde el punto de vista científico tampoco se entiende que variedades obtenidas mediante edición genética, que no se distinguen genéticamente de otras que portan la misma modificación generada de forma espontánea o mediante técnicas tradicionales, tengan un régimen jurídico diferente a sus homologas convencionales. Por esto, reclaman un marco regulatorio que se base en la evaluación del producto y no en la técnica empleada para su obtención.

[75] Norma APHIS-2018-0034 y Norma APHIS-2020-0072

Mediante la Decisión (UE) 2019/1904, el Consejo solicitó a la Comisión que presentara un estudio a la luz de la sentencia sobre la situación de las nuevas técnicas genómicas en el Derecho de la UE, así como una propuesta regulatoria.

El resultado del estudio es que el procedimiento de autorización y los requisitos de evaluación de riesgos vigentes para los OMG son desproporcionados e inadecuados para las variedades y productos que se obtengan por mutagénesis dirigida y la cisgénesis (incluida la transgénesis), especialmente si se tiene en cuenta la cantidad de pruebas científicas ya disponibles sobre su seguridad.

Por eso, la Propuesta establece un marco jurídico específico para vegetales obtenidos mediante determinadas técnicas NTG, concretamente mutagénesis dirigida y cisgénesis (incluida la intragénesis), que son los únicos incluidos en la denominación "vegetales obtenidos con NTG" y, no transportan material genético de especies no compatibles. De modo que, los vegetales producidos mediante otras NTG que sí contienen material genético procedente de especies no compatibles (transgénesis) seguirán sujetos a la regulación en materia de OMG, en cuanto que podrían suponer riesgos específicos asociados al trasgén.

En este contexto, se prevé un procedimiento de verificación para los vegetales obtenidos mediante mutagénesis dirigida y cisgénesis que también puedan obtenerse de forma natural o producirse mediante técnicas convencionales de mejora vegetal. Se denominan vegetales obtenidos con NTG de categoría 1 y se excepcionan de la legislación en materia de OMG, así como de los requisitos relacionados con los OMG de la legislación sectorial, quedando sujetos al marco aplicable a los vegetales mejorados de forma convencional, aunque con excepciones de calado.

Por otra parte, serán vegetales obtenidos con NTG de categoría 2, los obtenidos con NTG que no sean de categoría 1. Por tanto, vegetales que presentan conjuntos más complejos de modificaciones del genoma y que seguirán sujetos a los requisitos de la legislación UE en materia de OMG con las algunas particularidades previstas en la Propuesta.

Bajo estos parámetros, cabe llamar la atención sobre cuatro cuestiones previstas en esta Propuesta: el procedimiento de verificación para los vegetales obtenidos con NTG de categoría 1, su exclusión de la agricultura ecológica, el etiquetado de esta categoría y el rechazo a su protección por patentes.

Por lo que se refiere a los procedimientos de verificación para los vegetales obtenidos con NTG de categoría 1 previos a la liberación y comercialización, su finalidad es la simplificación y reducción de la carga administrativa para los solicitantes y las autoridades. Sin embargo, no se contemplan plazos máximos

de resolución del procedimiento, ni se exige motivación a las observaciones que pueden presentar los Estados miembros a las solicitudes de verificación, lo que puede provocar bloqueos y procedimientos interminables.

Otra cuestión, es la previsión de un etiquetado físico para las semillas obtenidas con técnicas NTG de categoría 1, máxime si se tiene en cuenta que el vegetal obtenido por estas técnicas es idéntico al obtenido de forma convencional.

Conviene tener en cuenta que el etiquetado de la Unión Europea no obliga a indicar el procedimiento de obtención de un vegetal, incluso la normativa de OMG se centra principalmente en la identificación de organismos modificados genéticamente en el producto, pero no en el procedimiento seguido para su obtención.

Además, cabe añadir los desafíos prácticos para identificar la tecnología que ha dado lugar a un vegetal NTG, la Red europea de laboratorios de OMG (ENGL) en sucesivos informes advierte sobre la imposibilidad de confirmar si una modificación genética se ha producido por mecanismos naturales, de la aplicación de técnicas no sujetas a la legislación sobre OMG (por ejemplo, mutagénesis química) o de la aplicación de NTG. Esta dificultad supone que, en muchos casos, el control de este etiquetado solo podría ser documental.

La inoperatividad de este etiquetado se extiende al control de las importaciones de semillas, dado que las complicaciones de detección y su equiparación en los países de origen a las convencionales, supondrán la consiguiente introducción fraudulenta de material de multiplicación sin el etiquetado correspondiente.

En cuanto a la prohibición propuesta por la Comisión del uso de NTG en la agricultura ecológica, también plantea inconvenientes respecto a los NGT de categoría 1, precisamente por las dificultades de detección apuntadas anteriormente y porque carece de coherencia dar un tratamiento diferente a semillas que genéticamente son idénticas.

El Reglamento 2018/848 de producción ecológica, en base a la exclusión que realiza la Directiva 2001/18 de la mutagénesis como técnica de modificación genética, permite esta técnica (mutagénesis aleatoria) en la agricultura ecológica. Una interpretación teleológica de este consentimiento es que se considera que la mutagénesis "convencional" es un método que no altera el material genético de un modo que no ocurra de forma natural por cruzamiento o recombinación natural, fundamentación que sería extensible a las NTG de categoría 1.

Por último, la exclusión de patentabilidad, que afectaría a los vegetales obtenidos con NTG, sus semillas derivadas, su material vegetal, el material

genético asociado (como genes y secuencias genéticas) y los rasgos vegetales, entendemos que excede de la competencia de este futuro Reglamento. Con carácter previo a la imposición del régimen de protección de obtenciones vegetales en el ámbito de los NGT, se deberían abordar cuestiones esenciales como el impacto de las patentes en el acceso de los obtentores y agricultores a los materiales de reproducción vegetal, la asequibilidad de los precios y su influencia en la innovación.

Con todo esto, quiero subrayar que el Norte de la Propuesta era procurar un marco jurídico propicio al desarrollo del contexto agroecológico de los agricultores, lograr un alto nivel de protección para la salud humana y animal y del medio ambiente, y procurar que los requisitos sean proporcionados a los riesgos. Sin embargo, a través del proceso legislativo se van incorporando requisitos, prohibiciones y exigencias que superan los establecidos por la normativa de OMG que actualmente se les aplica.

Esto nos hace suponer que todavía queda mucho camino por recorrer.

8. BIBLIOGRAFÍA

ALMODÓVAR IÑESTA, M., Régimen jurídico de la biotecnología agroalimentaria, Granada, Comares, 2001

AMAT LLOMBART, P., Derecho de la biotecnología y los transgénicos, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008

ASENSI MERÁS, A., "La posición del TJUE en relación con la excepción en beneficio del agricultor", en La Ley mercantil, núm.108, 2023

BALAGUER PÉREZ, A., "La información alimentaria en la UE en relación con aspectos éticos", Revista de Derecho Político, núm.107, enero-abril 2020

CAMPINS ERITJA, M., "Biotecnología en la Unión Europea", Observatorio de Políticas ambientales 2019, LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), CIEDA, 2019

DA SILVA FIGUEIREDO, E.A., "Due Diligence, Precautionary Principle and the so-called GMO Directivea brief commentary on the ECJ's judgement on the case "Confédération paysanne and Others v. Premier Ministre and Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt", Revista de

Derecho y Genoma Humano. Genética, Biotecnología y Medicina Avanzada, núm.49, julio-diciembre 2018

DOPAZO FRAGUÍO, P., "Protección jurídica de las invenciones biotecnológicas en el derecho español (Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes, en vigor el 1 de abril de 2017)." Actualidad Jurídica Ambiental, núm.66, marzo, 2017

GALLEGO SÁNCHEZ, E., "Nuevas orientaciones en la protección de la innovación en la agricultura: ¿agricultura inteligente versus agricultura ecológica?", MARTI MIRAVALLS, J. y PALAU RAMÍREZ, J. (Coord), Retos en el sector agroalimentario. Regulación, competencias y propiedad industrial, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022

GARCÍA VIDAL, A. "El material vegetal protegido por una patente o un derecho de obtentor y el empleo del producto de su cosecha con fines de propagación: agotamiento y privilegio del agricultor en Europa y en los EE. UU", en Cuadernos de Derecho Transacional, marzo 2016, vol.8, núm.1

IÑIGUEZ ORTEGA, M.P., La protección jurídica de las innovaciones Biotecnológicas en materia vegetal, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2024

- "La especial problemática de la edición genómica en plantas (Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 25 de julio de 2018) (C-528/16)", Actas de Derecho Industrial, núm.39 (2018-2019)

MARTIN MATEO, R., Tratado de Derecho Ambiental, Tomo IV, Madrid, Edisofer, 2003

MELLADO RUIZ, L., Derecho de la biotecnología vegetal. La regulación de plantas transgénicas, Madrid, MAPA e INAP, 2002

MIR PUIGPELAT, O., Transgénicos y derecho. La nueva regulación de los OMG, Madrid, Civitas, 2004

REVUELTA PÉREZ, I., "Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 7 de julio de 2022 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 2001/18, el Reglamento 1829/2003, sobre la liberación intencional en el ambiente de organismos modificados genéticamente, en conexión con el Reglamento 1829/2003, sobre

alimentos y piensos modificados genéticamente", Actualidad Jurídica Ambiental, 8 de septiembre de 2022

RUIZ DE APOCADA, A., "Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala cuarta), de 6 de septiembre de 2012, asunto C-36/11, por la que se resuelve la cuestión prejudicial planteada con arreglo al artículo 267 TFUE, en relación con la interpretación del artículo 26 bis de la Directiva 2001/18/CE, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente**",** Actualidad Jurídica Ambiental, 2/10/2012

- "Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 6 de septiembre de 2011, asunto C-442/2009, que tiene por objeto la resolución de una cuestión prejudicial planteada por el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Alemania), en el procedimiento entre varios apicultores demandantes y Freistaat Bayern (Baviera), en el que interviene la multinacional Monsanto por contaminación con polen transgénico de la miel", Actualidad Jurídica Ambiental, 18 de octubre de 2011

- "Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 7 de febrero 2023, por la que se resuelve la cuestión prejudicial en relación con la interpretación del artículo 3, apartado 1, y del anexo I B, punto 1, de la Directiva 2001/18/CE, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2 de marzo de 2023

VIVES VALLÉS, J.A., Derecho de cultivos transgénicos. El conflicto entre el Derecho español y comunitario y el derecho a la libertad de empresa, a la luz de la nueva normativa opt-out. Dykinson, Madrid, 2016

VIVES-VALLÉS, J.A. y RIESGO, L., "¿Podrían las nuevas propuestas regulatorias de la UE en materia de fitomejoramiento comprometer la innovación? Entre las expectativas generadas por la propuesta sobre Nuevas Técnicas Genómicas y el sinsentido de la propuesta sobre Material de Reproducción vegetal". Revista de Derecho Público, vol.72/1, enero-junio 2024

ZIMNY, T., "New genomic techniques and their European Union reform. Potential policicy changes and their implications", Journal Frontiers in Bioengineering and Biotechnology, Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences, Warsaw, Poland, 30 de septiembre de 2022

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de mayo de 2025

LA UTILIZACIÓN DE LAS "CLÁUSULAS DE PROXIMIDAD" O EL "VOLDEMORT" DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. CLARIFICACIÓN CONCEPTUAL, POSIBILIDADES Y LIMITES JURÍDICOS Y TENDENCIAS ENTRE LA RESILIENCIA Y LA PREFERENCIA EUROPEA[1]

THE USE OF "PROXIMITY CLAUSES" OR THE "VOLDEMORT" OF PUBLIC PROCUREMENT. CONCEPTUAL CLARIFICATION, LEGAL POSSIBILITIES AND LIMITS AND TRENDS BETWEEN RESILIENCE AND EUROPEAN PREFERENCE

Autor: J. José Pernas García. Profesor titular de Derecho administrativo de la UDC. Investigador permanente de ECOBAS

Fecha de recepción: 11/04/2025

Fecha de aceptación: 05/05/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00413

Resumen:

Este trabajo pretende clarificar conceptualmente los tipos de cláusulas de proximidad, diferenciando entre las cláusulas de proximidad de las prestaciones, vinculadas al objeto del contrato y orientadas a conseguir objetivos estratégicos o de mejora de la calidad prestacional, y las cláusulas de arraigo territorial de los operadores económicos, prohibidas por los principios de la contratación pública. Se analiza la doctrina del TJUE, que ha establecido el margen para el establecimiento de cláusulas de proximidad en la contratación pública, y las

[1] Este texto es la versión escrita y desarrollada de la conferencia inaugural impartida en el *III Encuentros Autonómico de Contratación Pública*, celebrado en Santiago los días 6 y 7 de junio de 2024.

resoluciones y sentencias de los tribunales administrativos y jurisdiccionales. Se estudian diferentes alternativas para el fomento de la contratación de proximidad, como vía para conseguir objetivos estratégicos sociales y ambientales, y, finalmente, se valoran las tendencias de la contratación pública de la UE en el marco geoestratégico actual, particularmente con relación a la compra pública resiliente y a la preferencia europea.

Summary:

This paper aims to make an effort to clarify the concept of proximity clauses, differentiating between clauses on the proximity of services, linked to the subject matter of the contract and aimed at achieving strategic objectives or improving the quality of the service provided, and clauses on the territorial roots of economic operators, which violate the principles of public procurement. It analyses the doctrine of the CJEU, which has established the margin for the establishment of proximity clauses in public procurement, and the resolutions and rulings of the administrative and jurisdictional courts. Different alternatives for the promotion of proximity procurement are studied and, finally, the trends in public procurement in the current geostrategic framework are assessed.

Palabras clave: Contratación pública. Proximidad. Principios de la Contratación Pública. Igualdad y no discriminación. Proporcionalidad. Sostenibilidad. Resiliencia. Preferencia europea.

Keywords: Public Procurement. Proximity. Public Procurement Principles. Equality and non-Discrimination. Proportionality. Resilience.

Sumario:

1. Introducción. Delimitación conceptual
2. Criterios generales de validez de las "cláusulas de proximidad" en la contratación pública: la sentencia de 27 de octubre de 2005, asunto C-234/03. *Leading case* en materia de cláusulas contractuales territoriales
3. Claves en el proceso de preparación contractual para la introducción de cláusulas de proximidad
   3.1. La motivación en el expediente de las cláusulas de "proximidad": criterios justificativos
   3.2. La superación del test de "necesidad" en aplicación del principio de proporcionalidad. No es indiferente el tipo de cláusula

contractual para valorar la proporcionalidad de la medida de arraigo territorial

4. Análisis de posibles cláusulas de proximidad a la luz de la doctrina de los tribunales administrativos
   4.1. El uso de "cláusulas de proximidad" ligadas a la distancia de transporte
      4.1.1. Cláusulas de proximidad, referidas a la distancia de transporte, destinadas a mejorar la rentabilidad económica de la prestación
      4.1.2. Cláusulas de proximidad, referidas a la distancia de transporte, destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero
   4.2. La utilización de "cláusulas de proximidad" que permitan la adquisición de productos alimentarios
      4.2.1. Consideraciones generales sobre el marco normativo autonómico
      4.2.2. Alternativas directas o indirectas para favorecer la compra de proximidad
         4.2.2.1. Compras en circuito corto de distribución
         4.2.2.2. Determinación de cláusulas vinculadas a los procesos de producción (ecológica) o a criterios temporales (productos frescos o de temporada)
         4.2.2.3. La metodología de la huella de carbono como vía para facilitar las políticas de proximidad
         4.2.2.4. La compra de productos locales cuando el objeto del contrato lo justifique
         4.2.2.5. La compra de "productos locales" como condición especial de ejecución en los contratos de obra o servicios ¿Un medio válido para la compra de proximidad?
         4.2.2.6. Fomentar políticas de proximidad con las "herramientas" disponibles
5. La utilización de "cláusulas de proximidad" que dan cumplimiento al principio de proximidad en materia de gestión de residuos
   5.1. El principio de proximidad como expresión de los principios de la política ambiental comunitaria y su proyección en la política de mercado interior
   5.2. Consideraciones generales sobre el alcance del principio de proximidad, como elemento justificativo de la restricción de las libertades comunitarias, en la doctrina del TJUE
   5.3. Reconocimiento del principio de proximidad en la normativa de residuos y su impacto en la preparación de los contratos de tratamiento de residuos

5.4. La utilización de criterios o cláusulas ambientales que dan cumplimiento el principio de proximidad, cuyo concreto alcance está positivizado en un reglamento comunitario
5.5. La validez de criterios de adjudicación referidos a la proximidad de instalaciones de tratamiento de residuos
6. Tendencias de la compra de proximidad en la Unión Europea: la compra pública "resiliente", la "preferencia europea" y ¿la "compra de proximidad" en sectores esenciales?
7. Valoración final
8. Bibliografía

Summary:

1. Introduction. Conceptual delimitation of the types of proximity clauses
2. General criteria for the validity of "proximity clauses" in public procurement: the judgment of 27 October 2005, Case C-234/03. Leading case on territorial contract terms
3. Keys in the contractual preparation process for the introduction of proximity clauses
3.1. The reasoning of the "proximity" clauses: justification criteria
3.2. Overcoming the "necessity" test in application of the principle of proportionality. The type of contractual clause is not irrelevant in assessing the proportionality of the measure of territorial roots
4. Analysis of possible proximity clauses in the light of the doctrine of the administrative courts
4.1. The use of "proximity clauses" linked to the distance of transport
4.1.1. Proximity clauses, referring to the distance of transportation, aimed at improving the economic profitability of the service
4.1.2. Proximity clauses, related to the distance of transport, aimed at reducing greenhouse gas emissions
4.2. The use of "proximity clauses" to enable the purchase of food products
4.2.1. General considerations on the regional regulatory framework
4.2.2. Direct or indirect alternatives to favor proximity purchasing
4.2.2.1. Purchases in short distribution circuits

4.2.2.2. Determination of clauses linked to production processes (ecological) or to temporary criteria (fresh or seasonal products)
4.2.2.3. The carbon footprint methodology as a means of facilitating proximity policies
4.2.2.4. The purchase of local products when the purpose of the contract justifies it
4.2.2.5. The purchase of "local products" as a special performance condition in works or services contracts: a valid means for proximity purchasing?
4.2.2.6. Promoting proximity policies with the "tools" available

5. The use of "proximity clauses" that comply with the principle of proximity in waste management
   5.1. The proximity principle as an expression of the principles of Community environmental policy and its projection in the internal market policy
   5.2. General considerations on the scope of the principle of proximity, as an element justifying the restriction of community freedoms, in the doctrine of the CJEU
   5.3. Recognition of the principle of proximity in the waste legislation and its impact on the preparation of waste treatment contracts
   5.4. The use of environmental criteria or clauses that comply with the principle of proximity, the specific scope of which is positivized in a community regulation
   5.5. The validity of award criteria referring to the proximity of waste treatment facilities
6. Trends in proximity purchasing in the European Union: "resilient" public procurement, "European preference" and "proximity purchasing" in essential sectors?
7. Final assessment
8. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

La utilización de los "criterios de proximidad" plantean tensiones de base con los principios de la contratación pública, en la medida en que pueden dar lugar a restricciones injustificadas, discriminatorias o desproporcionadas a la libre circulación de productos y servicios en UE. Es, en buena medida, el "Lord Voldemort" de la contratación pública; el objetivo estratégico "que no puede ser nombrado" en un contexto jurídico de libre mercado en el que no caben restricciones territoriales que tengan una finalidad meramente proteccionista.

Con todo, las políticas de proximidad son una tendencia creciente en diversos países que parece estar acelerándose en el contexto geoestratégico actual, marcado por las tendencias proteccionistas[2]. Es innegable que la compra de proximidad en sectores estratégicos y esenciales está justificada por razones imperiosas de interés general. Es una forma de generar beneficios sociales, al apoyar retos como el desarrollo rural o la lucha contra el despoblamiento, al reforzar la resiliencia de las comunidades y los sistemas alimentarios locales[3] o al prevenir procesos de deslocalización de la producción agrícola de la UE. También es una forma de reducir el impacto ambiental de las prestaciones, particularmente con relación al cambio climático, aunque no podemos olvidar la relevancia de los procesos de producción, que van más allá del puro origen de las prestaciones. Pese a ello, en el marco jurídico actual de la UE, que ponen en el centro la libre circulación de productos y servicios, el marco de juego de estas políticas de proximidad es reducido.

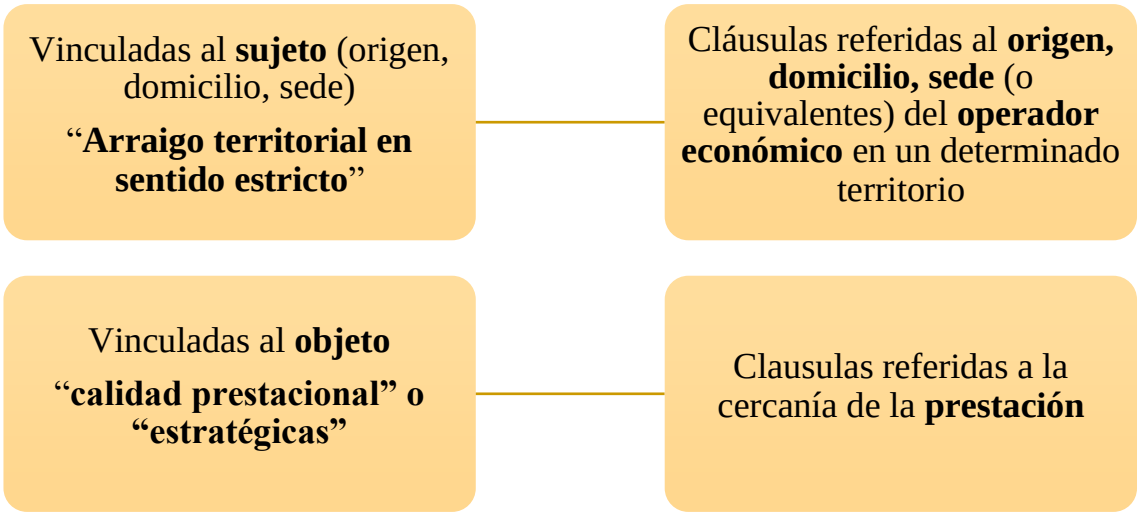
Vamos a empezar por delimitar lo que debemos entender por cláusulas de proximidad. A partir de ahí podremos analizar la posibilidad y los límites para su utilización en el marco de la contratación pública. Para realizar valoraciones jurídicas generales adecuadas sobre la validez de estas cláusulas, creemos que es relevante categorizar, con carácter previo, las diferentes tipologías que se pueden producir en la extensa diversidad de prestaciones que existen en la práctica.

Empecemos por el significado del concepto "próximo". La RAE lo define como algo "cercano, que dista poco en el espacio o en el tiempo". En el marco de la preparación de un contrato público, esta proximidad puede referirse al objeto de una prestación ("proximidad del producto") o a los operadores económicos ("proximidad del proveedor"). Por tanto, en primer lugar, tenemos las "cláusulas vinculadas al objeto", referidas al producto o prestación

[2] En EEUU, podemos citar la *Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers (EO 14005)*, de 25 de enero de 2021. Esta orden, aprobada por el presidente Biden, tiene como objetivo fortalecer el uso de bienes, productos y materiales fabricados en Estados Unidos en la contratación federal y los programas de asistencia financiera.

[3] "Beyond the environmental dimension, many studies illustrating measures adopted by public authorities highlight that supporting the purchase of local food could have beneficial effects for local
communities (Swensson & Tartanac, 2020). Finally, in terms of social sustainability, local food systems cannot ensure food security alone, but they can contribute to rural development and creating a sense of community (Stein & Santini, 2022)" (SANYE MENGUAL, E., VALENZANO, A., SINKKO, T., GARCÍA HERRERO, L., CASONATO, C., LISTORTI, G., SALA, S., *Sustainable public procurement: current status and environmental impacts, Knowledge to support policymaking*, Joint Research Center, 2024, p. 50)

objeto del contrato; las que calificamos como cláusulas "estratégicas" o de "calidad prestacional". En segundo lugar, hay cláusulas de proximidad "vinculadas al sujeto" -licitador, contratista-, referidas exclusivamente al origen, domicilio o sede de aquel o elemento equivalente; las que denominamos "cláusulas de arraigo en sentido estricto".



Las **cláusulas de "proximidad del producto o prestación"**, referidas al objeto del contrato, no implican limitaciones al acceso a la contratación referidas, directa o indirectamente, al "lugar de residencia o establecimiento del operador". Estas cláusulas de proximidad "vinculadas al objeto" no deberían generar, en términos generales, restricciones a la libertad de establecimiento, aunque pueden representar obstáculos a la libre circulación de servicios o mercancías. Son potencialmente no discriminatorias, aunque habrá que atender a la propia configuración en atención a las concretas circunstancias de la prestación a contratar.

Las cláusulas de proximidad de "producto o prestación" permiten caracterizar la prestación sobre la base de criterios estratégicos o de calidad operativa. Por tanto, en este sentido podemos hablar o bien de **cláusulas de proximidad "estratégicas"**, que permiten dar apoyo a políticas públicas que persiguen objetivos ligados a la proximidad de las prestaciones (p.e., reducción de emisión de gases de efecto invernadero), o bien de **cláusulas de proximidad de "calidad prestacional"**, en dónde el elemento territorial permite mejorar la calidad operativa o funcional de la prestación (p.e., rápida respuesta a emergencias sanitarias o ambientales).

Los órganos de contratación pueden establecer este tipo de cláusulas de proximidad, referidas al "objeto" de la prestación, siempre que estén justificadas por una razón imperiosa de interés general y no vulneren los principios de igualdad de trato y no discriminación y de proporcionalidad.

Como ejemplos de cláusulas de proximidad, vinculadas al objeto del contrato, podemos citar el caso de la disponibilidad, con criterios de proximidad, de una instalación de eliminación de residuos; de un centro de atención a emergencias domiciliarias o para personas dependientes; de un almacén de productos sanitarios esenciales para atender a urgencias sanitarias con una determinada localización; de un centro logístico para dar respuesta a emergencias industriales o marítimas; de cantones o locales de limpieza en los barrios para mejorar la calidad de la limpieza viaria y reducir los tiempos de desplazamientos de los barrenderos; de un centro de almacenamiento de productos para reducir el consumo energético derivado de su transporte; etc. Son todas ellos ejemplos de cláusulas que incorporan, directa o indirectamente, elementos de proximidad vinculados al objeto del contrato, pero que no son verdaderas cláusulas de arraigo en sentido estricto. Cuestión diferente es que estas cláusulas de proximidad, de acuerdo con su configuración efectiva en los pliegos, puedan no estar adecuadamente justificadas y/o vulnerar el principio de igualdad de trato y no discriminación y de proporcionalidad.

A los efectos de conseguir una penetración adecuada en la contratación de unos objetivos de proximidad cada vez más presentes en las políticas sectoriales (cambio climático, economía circular, despoblamiento, empresas emergentes, seguridad en el suministro de materiales, energía, etc.), mediante la determinación adecuada de cláusulas de proximidad de producto, es relevante definir jurídica del concepto de "producto de proximidad" y otros conceptos vinculados, como las "cadenas cortas de distribución"[4], especialmente en aquellos ámbitos con mayor impacto potencial de estas políticas, como la adquisición de servicios alimentarios o sanitarios o de suministros para obras con características climáticas.

Por otra parte, las cláusulas de proximidad pueden estar vinculadas exclusivamente a los operadores económicos, es lo que denominamos "**cláusulas de arraigo en sentido estricto**". "Arraigar" es definido por la RAE como "establecerse de manera permanente en un lugar, vinculándose a personas y cosas". Las cláusulas fundadas exclusivamente en razones "arraigo territorial" crean limitaciones territoriales discriminatorias a la "libertad de establecimiento[5]" de los operadores económicos. Son cláusulas de naturaleza

[4] Véase en este sentido, LAZO VITORIA, X. "El tsunami del "producto local" llega a la contratación pública en España", *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, Iustel, octubre 2023, que además coordina el interesante número monográfico sobre compra de proximidad del citado número de la revista. Véase igualmente FALVO, Chiara, LICHÈRE, F., "L'achat public de proximité en France: le cas des produits alimentaires", *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, Iustel, octubre 2023.

[5] De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, "el concepto de establecimiento se entiende, de manera muy amplia, en el sentido de que implica la posibilidad de que un nacional

"subjetiva" que se refieren a la localización de la sede o domicilio de los operadores económicos, potencialmente limitativas de la libertad de establecimiento, no justificadas ni por razones cualitativas ni estratégicas.

De acuerdo con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, los órganos de contratación no podrán establecer "requisitos discriminatorios" para la adjudicación de contratos públicos, basados "directa o indirectamente" en el "lugar de residencia o establecimiento del operador". Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

> "1.º Que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.
>
> 2.º Que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.
>
> 3.º Que el operador haya tenido que estar inscrito en un registro de dicho territorio durante un determinado periodo de tiempo.
>
> 4.º Que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio" (art. 18.2, a, 1º, LGUM)[6].

Estas cláusulas "discriminatorias" de "arraigo territorial", de naturaleza "subjetiva", está prohibidas; no pueden ser establecidas, con carácter general, por los órganos de contratación. Con todo, *a sensu contrario*, no estarán prohibidas las cláusulas de arraigo territorial en sentido estricto que no tengan carácter discriminatorio, cuando la diferencia de trato esté justificada por una razón "objetiva" de interés general, siempre, además, que sean proporcionadas, de modo que "no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la

---

comunitario participe, de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado de origen y de que se beneficie de ello, favoreciendo así la interpenetración económica y social en el interior de la Comunidad Europea en el ámbito de las actividades por cuenta propia" (STJUE (Gran Sala) 8 de septiembre de 2010, *Markus Stob*, asuntos C 316/07, C 358/07 a C 360/07, C 409/07 y C 410/07, apartado 59. Véanse, también, la sentencia del TJUE de 30 de noviembre de 1995, *Gebhard*, asunto C 55/94, apartado 25.

[6] La LGUM también prohíbe el establecimiento de cláusulas contractuales que "contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente" (art. 18.2, a, 1º, LGUM).

actividad económica" (art. 5, LGUM). Tampoco estarán prohibidas aquellas cláusulas de "arraigo territorial" que eventualmente vengan exigidas por normas de Derecho de la UE (art. 16, LGUM).

Esto es coherente con las previsiones del artículo 126.6, LCSP, que dispone que "salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, (…) o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos"[7]. La LCSP no permite cláusulas de arraigo en sentido estricto que tengan exclusivamente como finalidad, sin otro objetivo imperioso de interés general, "favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos", sobre la base de consideraciones puramente económicas.

A este tipo de cláusulas de "arraigo territorial" se refiere el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 9/2009 de 31 de marzo -ampliamente citado por los tribunales administrativos, no siempre acertadamente a mi juicio-, no a las cláusulas de proximidad de producto o prestación. El informe valora la validez de un criterio de adjudicación, en un contrato de obra, referido al "conocimiento empresarial de la zona", que otorga puntos adicionales por disponer de "domicilio social o delegación en La Rioja". El informe concluye que "el origen, el domicilio social, o cualquier otro indicio del *arraigo territorial de una empresa*[8], no pueden ser considerados como condición de aptitud para contratar con el sector público, ni pueden ser utilizados como criterio de valoración". La conclusión es impecable. Aunque no es trasladable, automáticamente, a las cláusulas de proximidad "estratégicas" o de "calidad prestacional", vinculadas al objeto del contrato y a la mejora del rendimiento (social u operacional) de la prestación.

A lo largo de este artículo hablaremos en general de "cláusulas de proximidad", entendidas en el sentido amplio de este epígrafe, aunque introduciendo los matices indicados sobre las diferentes subespecies: cláusulas "estratégicas o de calidad prestacional"; y "cláusulas de arraigo en sentido estricto".

[7] "Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato (…), en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente»" (art. 126.6, LCSP).
[8] La cursiva es nuestra.

2. CRITERIOS GENERALES DE VALIDEZ DE LAS "CLÁUSULAS DE PROXIMIDAD" EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE ACUERDO CON LA DOCTRINA DEL TJUE: LA SENTENCIA DE 27 DE OCTUBRE DE 2005, ASUNTO C-234/03. *LEADING CASE* EN MATERIA DE CLÁUSULAS CONTRACTUALES TERRITORIALES

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en la sentencia de 27 de octubre de 2005, asunto C-234/03, se pronunció sobre las exigencias que debe de cumplir una cláusula de "proximidad" para ser considerada válida, en el marco de un contrato público de prestaciones de servicios sanitarios de terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación asistida.

El órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 12 CE, 43 CE -libertad de establecimiento- y 49 CE -libre prestación de servicios- se oponen a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones del citado contrato público cláusulas y criterios de "proximidad". Por una parte, se pregunta sobre un requisito de admisión que obliga a la empresa licitadora a disponer, *en el momento de la presentación de la oferta*, de una oficina abierta al público en la capital de la provincia en la que se prestará el servicio. Por otra parte, se plantea la validez de criterios de valoración de las ofertas que, a efectos de atribuir puntos adicionales, tiene en cuenta la existencia, *en ese mismo momento*, de instalaciones propias de producción, de acondicionamiento y de envasado de oxígeno situadas a menos de 1.000 km de la citada provincia o de oficinas abiertas al público en determinadas localidades de ésta.

Las libertades económicas del tratado no son principios absolutos, sino relativos. Se admite la posibilidad de establecer restricciones a dichas libertades, siempre que concurran determinados requisitos. En el asunto, que estamos analizando, el Tribunal reitera su doctrina sobre los requisitos que deben de cumplir las medidas nacionales que "obstaculicen o hagan menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado", para cumplir con las exigencias de los artículos 43 y 49, TFUE:

> *"que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo" (ap. 25)*[9].

[9] El Tribunal reitera la doctrina vertida, por ejemplo, en las sentencias de 31 de marzo de 1993, *Kraus*, C-19/92, apartado 32; de 30 de noviembre de 1995, *Gebhard*, C-55/94, apartado 37, y de 6 de noviembre de 2003, *Gambelli y otros*, C-243/01, apartados 64 y 65.

La sentencia no es novedosa en este sentido, ya que refleja el test de validez de las medidas nacionales restrictivas de las libertades económicas de la UE, desarrollado por su doctrina en numerosas sentencias[10].

Con carácter preliminar, el Tribunal analiza si las cláusulas contractuales indicadas suponen o no una restricción a la libertad de prestación de servicios. Entiende que el requisito de admisión y el criterio de adjudicación sobre la disponibilidad de oficinas abiertas al público implican la realización de inversiones por parte de los licitadores que solo podrán amortizarse en caso de ser adjudicatario del contrato; motivo por el cual entiende que estos criterios hacen "mucho menos atractiva" la presentación de las ofertas[11]. Llega a la misma conclusión con relación al criterio de adjudicación relativo a la disponibilidad de una instalación de producción, de acondicionamiento y envasado de oxígeno[12]. Son dos cláusulas o criterios restrictivos de las libertades de circulación, en la medida en que "pueden obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de la libre prestación de servicios".

El Tribunal entiende, en coherencia con su reiterada doctrina, que es posible establecer cláusulas contractuales restrictivas de la libre circulación, siempre que estén ordenadas a la realización del interés público, sin vulnerar los principios de igualdad y proporcionalidad.

El Tribunal analiza, a continuación, la validez jurídica de estas medidas restrictivas de la libre prestación de servicios, aplicando los cuatro requisitos

[10] Sentencias de 6 de noviembre de 2003, *Gambelli*, asunto C 243/01, apartado 65; de 13 de noviembre de 2003, *Lindman*, asunto C-42/02, apartado 29; de 6 de marzo de 2007, *Placanica*, asuntos acumulados C 338/04, C 359/04 y C 360/04, apartado 49, y *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* y *Bwin International*, apartado 60. En general, sobre el examen clásico de compatibilidad con el Tratado, véanse las sentencias de 31 de marzo de 1993, *Kraus* (C 19/92, Rec. p. I 1663), apartado 32, y de 30 de noviembre de 1995, *Gebhard* (C 55/94, Rec. p. I 4165), apartado 37. Conclusiones del Abogado General Sr. *Paolo Mengozzi*, presentadas el 2 de junio de 2010, asunto C 89/09, *Comisión Europea/República Francesa*, apartado 71.

[11] "29 A este respecto, no se discute que el Insalud es el principal destinatario de los servicios de que se trata, ya que el sector público representa el 90 % de las solicitudes de terapias respiratorias domiciliarias. En consecuencia, la Comisión tiene razón al señalar que el requisito de admisión conlleva una serie de gastos para las empresas que sólo es posible amortizar si se les adjudica el contrato, por lo que la presentación de una oferta resulta mucho menos atractiva. Lo mismo cabe decir del criterio de valoración en virtud del cual se atribuyen puntos adicionales si ya existe una oficina abierta al público en las ciudades mencionadas en los concursos".

[12] "30 Por lo que se refiere a los criterios de valoración relativos a las instalaciones de producción, de acondicionamiento y de envasado de oxígeno, es evidente que pueden obstaculizar la presentación de una oferta por parte de una empresa, a menos que ésta disponga ya de instalaciones propias ubicadas en el radio previsto de 1.000 km".

mencionados de la doctrina del TJUE, empezando por el requisito de admisión -obligación de la empresa licitadora a disponer, en el momento de la presentación de la oferta, de una oficina abierta al público en la capital de la provincia en la que se prestará el servicio-. De acuerdo con la doctrina formulada por el Tribunal en esta sentencia, las cláusulas de proximidad son válidas, posibles, por tanto, cuando se cumplan de forma cumulativa las siguientes exigencias:

- "que se apliquen de manera no discriminatoria", esto es que, respeten el principio de igualdad de trato y no discriminación, de modo que la cláusula sea "indistintamente aplicable" y, que "en la práctica", las empresas nacionales no cumplan dicha cláusula "con mayor facilidad".

- "que estén justificadas por razones imperiosas de interés general"; esto es, que dichas restricciones territoriales estén justificadas por una razón de interés público superior.

- "que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen", esto es, que la medida sea "útil", para alcanzar el objetivo cualitativo o de interés público que se pretende, y, además "que no vayan más allá de lo necesario (necesidad) para alcanzar dicho objetivo"; esto es que sea cláusulas "necesarias" o "adecuadas". Las cláusulas deberán superar el doble test de utilidad y necesidad que integra el principio de proporcionalidad.

En primer lugar, el Tribunal analiza si es discriminatorio este requisito de admisión "territorial":

> *"36 A este respecto, cabe recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de igualdad, del que el artículo 49 CE constituye una expresión concreta, prohíbe no solamente las discriminaciones manifiestas basadas en la nacionalidad, sino también todas las formas encubiertas de discriminación que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzcan de hecho al mismo resultado (véanse las sentencias de 29 de octubre de 1980, Boussac Saint-Frères, 22/80, Rec. p. 3427, apartado 9, y de 5 de diciembre de 1989, Comisión/Italia, C-3/88, Rec. p. 4035, apartado 8).*
>
> *37 Pues bien, aunque el requisito de admisión se aplique indistintamente a toda empresa que tenga la intención de participar en el concurso de que se trata, incumbe al órgano jurisdiccional nacional comprobar si, en la práctica, las empresas españolas pueden cumplir dicho requisito con más facilidad que las empresas establecidas en otro Estado miembro. En tal caso, el citado criterio vulnera el principio de aplicación no discriminatoria (véase, en este sentido, la sentencia Gambelli y otros, antes citada, apartado 71).*

> *38 No obstante, es preciso destacar que, al no existir restricciones a la libertad de establecimiento, el mero hecho de disponer de una oficina abierta al público en la capital de la provincia en la que se prestará el servicio no constituye un obstáculo mayor para los operadores extranjeros."*

Como vemos en este caso, el Tribunal indica que las cláusulas de proximidad, como las ligadas a la exigencia de una oficina para la prestación de un servicio, no generan restricciones discriminatorias a la libertad de establecimiento de empresas en el territorio, por lo que no tienen necesariamente la consideración de cláusulas de "arraigo territorial" en sentido estricto, de acuerdo con la delimitación conceptual realizada en este trabajo[13].

En segundo lugar, las cláusulas contractuales deben estar justificadas por "razones imperiosas de interés general". La cláusula de proximidad propuesta tiene por objeto "mejorar la calidad de vida y la salud de los pacientes" (ap. 40). El Tribunal entiende que a este respecto que la restricción está justificada.

En tercer lugar, valora si el requisito de admisión es adecuado "para garantizar la realización del objetivo que persigue y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo" (ap. 41):

> *"43 Aun suponiendo que la existencia de tal oficina pueda considerarse adecuada para garantizar la salud de los pacientes, es preciso señalar que la obligación de disponer de ella a partir de la presentación de la oferta es manifiestamente desproporcionada.*
>
> *44 En efecto, no cabe estimar la alegación del Gobierno español en la que éste, tras destacar que la finalidad de un concurso es comprobar cuáles son las empresas que disponen ya de los medios necesarios para prestar el servicio de que se trate, equipara la oficina abierta al público a cualquier otro equipo necesario para la prestación del servicio.*
>
> *45 En este sentido, la Comisión considera con razón que tal oficina no constituye un elemento esencial para prestar el servicio de que se trata. En efecto, entre los requisitos mínimos figura ya la creación de un servicio de asistencia técnica disponible 24 horas al día, todos los días de la semana, que garantiza, con medios menos restrictivos para la libre prestación de servicios, la realización en un primer momento del objetivo perseguido en el presente caso, a saber, no poner en peligro la vida o la salud de los pacientes en caso de problemas de funcionamiento o de uso del equipo.*

[13] Véase también el apartado 27 de la sentencia: "Dado que tales criterios no constituyen obstáculos para el establecimiento de empresas en el territorio español, procede concluir, en primer lugar, que en el presente asunto no existe restricción alguna a la libertad de establecimiento". En este sentido el TARC ha indicado, con relación a un servicio de atención telefónica sobre derecho de la mujer, que "no es discriminatoria una cláusula que establece la exigencia tener un centro de llamadas en la provincia de Madrid, con independencia del origen, nacionalidad o domicilio social o cualquier otra circunstancia en la que se encontrara la adjudicataria" (Resolución 595/2013, 4 de diciembre).

46 Además, como ha señalado Contse, se ha previsto, en caso de que sea necesario, un período transitorio durante el cual la empresa que prestaba el servicio traspasa la gestión del mismo a la nueva entidad adjudicataria, con el fin de asegurarse de que la atención a los pacientes continúa de forma ininterrumpida. Es preciso observar que, en tal caso, el adjudicatario debe retribuir a la empresa que sigue prestando el servicio con arreglo a una fórmula que figura en las cláusulas administrativas particulares del concurso. La retribución aumenta cada mes hasta que han transcurrido tres meses desde la adjudicación del contrato. Si en ese momento la nueva entidad adjudicataria todavía no ha asumido la totalidad de las prestaciones requeridas, puede resolverse el contrato".

A continuación, y con la misma lógica jurídica para el análisis de la validez de medidas restrictivas de la libertad de prestación de servicios, el Tribunal se pronuncia sobre el criterio de valoración en virtud del cual se otorgan puntos adicionales si el licitador dispone de oficinas abiertas al público en determinadas ciudades.

En primer término, el Tribunal entiende que es una medida no discriminatoria, en la medida en que se aplica indistintamente a toda empresa que desee presentar una oferta (ap.51). En segundo lugar, concurre una razón imperiosa de interés general, "garantizar mejor la vida y salud de los pacientes" (ap. 52)[14]. En tercer lugar, aplica el test de "adecuación" y "necesidad" del principio de proporcionalidad:

"54 A este respecto, la Comisión reproduce la alegación que formuló en relación con el requisito de admisión, a saber, que disponer de dichas oficinas antes de la ejecución del contrato es innecesario y desproporcionado. Contse, por su parte, reconoce que, habida cuenta de la finalidad de atender a los pacientes, dicho criterio puede ser coherente con el objetivo perseguido, pero considera que un mero compromiso contractual de instalar tales oficinas en caso de adjudicación del contrato permitiría alcanzarlo. Ni el Insalud ni el Gobierno español se refieren de manera específica a este criterio de valoración.

55 Sobre esta cuestión, como se ha precisado en el apartado 43 de la presente sentencia, y aun suponiendo que la existencia de tales oficinas pueda considerarse adecuada para garantizar la salud de los pacientes, procede señalar que la obligación de disponer de ellas ya en el momento de la presentación de la oferta es manifiestamente desproporcionada, máxime cuando los requisitos mínimos exigen ya la creación de un servicio de asistencia técnica, como se ha indicado en el apartado 45 supra."

Finalmente, el Tribunal analiza la validez de un criterio de valoración referido a la propiedad de determinadas instalaciones de producción, de

[14] A este respecto, el Tribunal indica que "el Insalud explica, además, que tales criterios tienen por objeto precisamente solucionar los problemas de suministro de oxígeno y de funcionamiento del equipo y garantizar una adecuada prestación del servicio de que se trata sin demoras innecesarias ni perjuicios para el paciente" (ap. 52).

acondicionamiento y de envasado de oxígeno en un radio de 1.000 km alrededor de la provincia en la que se prestará el servicio.

En primer término, para valorar el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación, indica que, aunque es criterio es indistintamente aplicable, es necesario comprobar si dichos criterios "favorecen esencialmente, de hecho, a las que ya están establecidas en España" (ap. 56). "Si el órgano jurisdiccional nacional considera que las empresas españolas cumplen un criterio con más facilidad que los operadores establecidos en otro Estado miembro, dicho criterio vulnera el principio de aplicación no discriminatoria" (ap. 57) [15].

En segundo lugar, el Tribunal considera, desde una perspectiva general, "que la seguridad del abastecimiento puede formar parte de los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar la oferta más ventajosa económicamente en el caso de un servicio como el que se examina en el litigio principal, que pretende proteger la vida y la salud de las personas, previendo una producción propia diversificada y próxima al lugar de consumo" (ap. 61).

El establecimiento de una cláusula o criterio contractual, restrictiva de las libertades económicas, que favorezca la "producción propia diversificada y próxima al lugar de consumo" para garantizar el suministro de un producto esencial, podría estar justificada por razones de protección de la vida y la salud de las personas. Con todo, en este caso concreto, el Tribunal entiende que el criterio de valoración referido a la disponibilidad de la instalación en territorio

[15] El Tribunal da algunas pistas al juez nacional en dicha decisión:
"57 En efecto, a diferencia del hecho de disponer de una oficina, requisito que, por su naturaleza, puede cumplirse reiteradas veces, e incluso cada vez que la adjudicación de un contrato así lo aconseje, la existencia de una instalación de producción, de acondicionamiento o de envasado propiedad del licitador requiere una inversión mucho más importante que no suele repetirse. La naturaleza de este último criterio hace que no resulte fácil cumplirlo si tales instalaciones no existen aún. El hecho de que no se exija una mera disponibilidad de las instalaciones de que se trata, sino la propiedad de las mismas, no hace sino reforzar la idea de que este criterio pretende, en realidad, favorecer la permanencia.
58 Por tanto, únicamente pueden recibir los puntos correspondientes a tales criterios las empresas que ya dispongan de instalaciones de este tipo en el territorio español, o fuera de éste pero a una distancia siempre inferior a los 1.000 km de la provincia de que se trate.
59 Además, la zona geográfica situada en un radio de 1.000 km alrededor de las provincias de que se trata, a saber Cáceres y Badajoz, comprende, aparte del territorio español, todo el territorio portugués, pero sólo incluye una parte de Francia y excluye la práctica totalidad de los Estados miembros, de modo que las instalaciones que se encuentran en Bélgica o en Italia, como en el presente asunto, quedan fuera del radio previsto.
60 Como se ha precisado en el apartado 37 de la presente sentencia, si el órgano jurisdiccional nacional considera que las empresas españolas cumplen un criterio con más facilidad que los operadores establecidos en otro Estado miembro, dicho criterio vulnera el principio de aplicación no discriminatoria (véase la sentencia Gambelli y otros, antes citada, apartado 71)".

español o, fuera de éste, a una distancia siempre inferior a 1.000km. de la provincia, no parece adaptado "a la finalidad que se persigue" -la seguridad del abastecimiento- (a. 61), para lo cual realiza test de "adecuación"[16] y de "necesidad"[17]. Analizaremos más adelante estos argumentos del TJUE.

A modo de recapitulación, la doctrina del TJUE sobre las cláusulas de proximidad nos permite llegar a tres conclusiones:

- Las cláusulas contractuales de "proximidad", vinculadas al objeto del contrato, no están prohibidas en el Derecho de la UE.

- Es posible establecer criterios de solvencia o criterios de adjudicación de proximidad, vinculadas al objeto, que establezcan restricciones justificadas a la libertad de circulación de servicios, siempre que sean no discriminatorias y proporcionadas.

[16] El Tribunal entiende que no se aportan pruebas que acrediten que la proximidad garantice que se alcance el objetivo de seguridad del abastecimiento:
"62 En primer lugar, aunque el Gobierno español tiene razón al observar que toda fijación de una distancia o de una unidad de tiempo de transporte es arbitraria, debe señalarse que el criterio de 1.000 km por el que se ha optado en el presente caso resulta inadecuado para garantizar la realización del objetivo de que se trata.
63 Por una parte, el Gobierno español no aporta prueba alguna en apoyo de la alegación en la que sostiene que el riesgo de retrasos, que aumenta en proporción a la distancia que debe recorrerse, se reduce gracias al control que podrían ejercer las autoridades de dicho Estado miembro en caso de problemas en su territorio. Por tanto, no cabe estimar dicha alegación.
64 Por otra parte, aun suponiendo que cruzar las fronteras internas de la Comunidad Europea ocasione los retrasos que teme el Gobierno español, el radio de 1.000 km, que sobrepasa las fronteras españolas, no es adecuado para alcanzar el objetivo que se persigue.
65 En segundo lugar, la Comisión observa, por una parte, que el oxígeno producido en las instalaciones de producción se transporta a los centros de gasificación para ser comprimido en botellas y, por otra parte, que en dichos centros existe una reserva de seguridad de botellas llenas, suficiente, en caso de avería, de paro técnico o de emergencia, para garantizar el suministro de oxígeno durante al menos quince días.
66 Por tanto, como señala también Contse, la proximidad de las instalaciones de producción no garantiza que se alcance el objetivo de seguridad del abastecimiento. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si la situación es diferente en lo que respecta a las instalaciones de acondicionamiento y de envasado de oxígeno."

[17] "La práctica reconocida por las empresas confirma, por lo demás, que para alcanzar el objetivo de disponer con certeza de gas de uso médico cerca del lugar de consumo existen otros medios que restringen menos la libre prestación de servicios. Como han señalado la Comisión y Contse, se trata de dar prioridad, mediante la atribución de puntos adicionales, a los centros de depósito con una reserva de gas destinada a compensar, durante el período que eventualmente se determine, las eventuales rupturas o fluctuaciones en el transporte desde las instalaciones de producción o de envasado" (ap. 67).

- En las cláusulas de proximidad no solo importa el espacio, sino también el tiempo, es decir, la proporcionalidad dependerá de "cuándo" y a "quién" se piden.

3. CLAVES EN EL PROCESO DE PREPARACIÓN CONTRACTUAL PARA LA INTRODUCCIÓN DE CLÁUSULAS DE PROXIMIDAD

Las claves para la introducción de cláusulas de proximidad en el proceso de preparación de contratos públicas pueden resumirse en las dos siguientes:

- Justificación en el expediente del "Test Conste".

- Definición del tipo de cláusula de proximidad menos restrictiva para alcanzar el objetivo estratégico o de calidad prestacional que se pretende.

Desarrollamos ambas cuestiones en los siguientes epígrafes.

3.1. La motivación en el expediente de las cláusulas de "proximidad": criterios justificativos

Como hemos apuntado, las cláusulas de proximidad que "obstaculicen o hacen menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado", deben de cumplir, para ser admisibles, varios criterios. Uno de ellos, el presupuesto necesario para el establecimiento de una restricción válida, es la concurrencia de una razón imperiosa de interés general que justifique la adopción de dicha medida (ap. 25)[18]. No son válidas las cláusulas fundadas únicamente en criterios de arraigo territorial en sentido estricto[19], sin la

[18] El Tribunal reitera la doctrina de las sentencias de 31 de marzo de 1993, *Kraus*, C-19/92, apartado 32; de 30 de noviembre de 1995, *Gebhard*, C-55/94, apartado 37, y de 6 de noviembre de 2003, *Gambelli y otros*, C-243/01, apartados 64 y 65.

[19] Véase en este sentido, la Resolución 999/2016, de 2 de diciembre de 2016, del TARC: "Con respecto al arraigo territorial, este Tribunal se ha pronunciado en innumerables ocasiones, en las que ha tenido ocasión de manifestar (entre otras resoluciones, 29/2011, de 9 de febrero, 138/2011 y 139/2011, ambas de 11 de mayo y 187/2013, de 23 de mayo,) que 'tanto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa como la Jurisprudencia se han pronunciado acerca de la proscripción de previsiones en los Pliegos que pudieran impedir la participación en las licitaciones o la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas, si estas circunstancias *se fundan únicamente en razones de arraigo territorial*', 'siendo nulas las previsiones de los pliegos fundadas únicamente en razones de arraigo territorial que pudieran impedir la participación en las licitaciones' (Resolución 217/2012, de 3 de octubre)". Véanse ejemplos de Resoluciones en los que no queda acreditada la concurrencia

concurrencia de un elemento justificativo, acreditado en el expediente, destinado a la realización del interés general.

Teniendo en cuenta que en el expediente deben "justificarse adecuadamente" los criterios de solvencia y de adjudicación y las condiciones especiales de ejecución (art. 116.4, LCSP), deberá motivarse la razón imperiosa de interés general que legitima la imposición de la concreta cláusula de proximidad. La motivación adecuada y suficiente en el expediente es el elemento clave para la integración de cláusulas de proximidad en el expediente[20].

Las razones imperiosas de interés general son definidas por la normativa de libre acceso a las actividades de servicios y de garantía de unidad de mercado, que positivizan en buena medida las razones que el TJUE ha ido identificando en las últimas décadas[21], en el marco de las tensiones jurídicas entre libertades económicas, garantizadas por el TFUE, y las medidas nacionales de intervención, destinadas a la protección de un interés público prioritario.

---

de una razón imperiosa de interés público: Resoluciones 29/2011, de 9 de febrero, 139/2011, de 11 de mayo, TARC.

[20] Véanse, las siguientes resoluciones que consideran adecuadamente justificadas cláusulas de arraigo o proximidad: Resolución 111/2024, de 3 de mayo, del Tribunal de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias; Resolución 349/2020, de 29 de octubre, del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP). En sentido contrario, véase las siguientes resoluciones que entienden que no se ha motivado suficientemente la razón de interés general justificativa de dicha medida restrictiva: Resolución 46/2019, de 17 de abril del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León; Resolución 910/2023, de 6 de julio, TARC. LAZO VITORIA ("El tsunami del "producto local" llega a la contratación pública en España", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023) indica, con acierto, que "la correcta y suficiente motivación adquiere un rol preponderante" en la valoración caso por caso de la legalidad de las cláusulas de proximidad.

[21] El artículo 5.1, de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, dispone que "las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio". La LGUM remite como vemos a la Ley 17/2009 para la concreción de este concepto de "Razón imperiosa de interés general": "razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural" (art. 3.11).

En el concreto ámbito de la contratación pública, esta tensión ha tenido plasmación en los asuntos resueltos por el TJUE. El Tribunal ha admitido la posibilidad de establecer cláusulas contractuales de proximidad sobre base de la siguiente razón imperiosas de interés general: "la mejora de la calidad de vida y la salud de los pacientes, "previendo una producción propia diversificada y próxima al lugar de consumo", como hemos visto en la sentencia de 27 de octubre de 2005, asunto C-234/03. El Tribunal sigue aquí la doctrina de su sentencia en el asunto *Evans*, C-324/93, en la que se admite que "la seguridad del abastecimiento" pueda tener el carácter de criterio de adjudicación [de acuerdo con el artículo 25 de la Directiva 77/62, vigente en ese momento] para determinar la oferta más ventajosa económicamente en el marco de un contrato de suministro de medicamentos (diamorfina, en este caso) (ap. 44).

Además, en la sentencia de 14 de julio de 2022, asunto C-436/20, el Tribunal ha admitido, como criterio justificativo "legítimo" a la luz del Derecho de la Unión Europea[22], el objetivo de "garantizar la proximidad y la accesibilidad de los servicios sociales", con relación a los servicios sociales y específicos de la Directiva 2014/24 (ap. 107, 108), regulados en sus artículos 74 a 77. En este caso se analizada la validez de "la implantación de las entidades privadas sin ánimo de lucro en la localidad donde vaya a prestarse el servicio", como criterio de selección que el poder adjudicador puede utilizar en el marco de la celebración de un acuerdo de acción concertada. El Tribunal concluye que "este objetivo [la garantía de la proximidad y la accesibilidad de los servicios sociales] constituye un objetivo legítimo a la luz del Derecho de la Unión y, por lo demás, se reconoce tanto en el artículo 1 del Protocolo n.º 26 como en el artículo 76 de la Directiva 2014/24, obligando este último artículo a los Estados miembros, como se ha recordado en el apartado 84 de la presente sentencia, a velar por que los poderes adjudicadores puedan tener en cuenta la necesidad de garantizar, en particular, la accesibilidad y la disponibilidad de los servicios contemplados en el anexo XIV de la referida Directiva" [23].

La existencia de una previsión legal expresa, como la contenida en el artículo 76 de la Directiva 2014/24 o en una norma sectorial, no es un requisito *sine qua non* para la calificación de un objetivo como razón imperiosa de interés general. Con todo, dicha previsión no es indiferente, legitima y refuerza la motivación de la consideración de un objetivo como razón imperiosa de interés general, justificativa de una cláusula contractual restrictiva de la libertad de establecimiento o de la libre circulación de servicios. En este sentido, adquieren especial relevancia las previsiones normativas, particularmente autonómicas,

[22] Apartado 108.

[23] Este criterio estaba previsto en la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

que han establecido, en los últimos años, la "proximidad" como un objetivo de las políticas públicas de cambio climático, de economía circular o de cohesión territorial y lucha contra el despoblamiento rural[24]. Se aprecia, en estos ámbitos, un crecimiento exponencial de la regulación que fomenta la utilización cláusulas o criterios de proximidad, con repercusión especial en el sector alimentario, tal y como veremos más adelante.

Estas normas sectoriales concretan la obligación general del art. 1, LCSP, de integrar de forma preceptiva y transversal consideraciones sociales y ambientales en la contratación pública. Esta disposición de la LCSP otorga libertad a los órganos de contratación para la definición de los concretos objetivos sociales y ambientales. Esta libertad se ve limitada por esta emergente legislación sectorial, que define los objetivos estratégicos específicos que pueden, o deben, ser apoyados en los procesos de preparación contractual. Estas previsiones sectoriales "legitiman" y dotan de "coherencia" sistémica a las "cláusulas de proximidad estratégica" de la prestación, reforzando su justificación y las posibilidades de superación del test de proporcionalidad.

Además, hay que tener en cuenta que esta legislación introduce, en algunos casos, la exigencia de valorar la introducción de cláusulas de proximidad. Establece, incluso, en algunos casos, un mandato dirigido a los órganos de contratación, con relación a determinados tipos de prestación (fundamentalmente, contratos alimentarios). En este sentido hay que tener en cuenta que el TJUE, en su sentencia de 30 de enero de 2020, asunto C-395/18, ha establecido que el cumplimiento de la normativa ambiental y social es un "principio", un "valor cardinal" de la contratación pública.

Estas previsiones normativas sectoriales legitiman los objetivos de proximidad como razones imperiosas de interés público, especialmente en los contratos alimentarios, y, en consecuencia, refuerzan la motivación de las cláusulas de proximidad como medidas estratégicas que restringen justificadamente las libertades económicas, lo cual no exime a éstas de superar el filtro de los principios de igualdad de trato y no discriminación y proporcionalidad.

Esa legitimación reforzada se deriva igualmente de la "coherencia" de las cláusulas contractuales de proximidad con las medidas de las políticas

[24] A este respecto, y en el mismo sentido, la profesora LAZO VITORIA indica que "la preferencia de producto local en la medida en que esté prevista por una norma de rango legal coloca al órgano de contratación en una situación de mayor desahogo (si se me permite la expresión). Porque, además, con cierta frecuencia el legislador no solo fija la preferencia sino que también el medio (especificación técnica, criterios de adjudicación, condición especial de ejecución)" (LAZO VITORIA, X., "El tsunami del "producto local" llega a la contratación pública en España", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023.).

sectoriales de cambio climático, economía circular y despoblamiento rural y cohesión territorial[25]. Recordemos que el TJUE al aplicar el test de proporcionalidad, además de aplicar los criterios de utilidad o necesidad, ha considerado que, las medidas nacionales restrictivas de las libertades económicas comunitarias, tienen que hacerlo de forma "coherente y sistemática" con el marco político y legislativo general: "una normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del fin alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática"[26]. El requisito de "coherencia"[27] ha restringido por tanto el margen de actuación de los Estados miembros, con la finalidad de reducir los riesgos de "captación legislativa" por parte de intereses privados, y de instrumentalización del Derecho para favorecer intereses locales bajo la apariencia de la defensa del interés general. Por todo ello, el desarrollo exponencial de una legislación sectorial orientada al impulso de políticas de proximidad por razones sociales o ambientales, dota de coherencia sistemática a las cláusulas contractuales de proximidad, reforzando su proporcionalidad.

Por otra parte, los tribunales administrativos de recursos contractuales han admitido el establecimiento de cláusulas de proximidad motivadas sobre la base de las siguientes razones de interés público[28], que citamos a modo meramente

[25] Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2018, sobre el futuro de los alimentos y de la agricultura (2018/2037(INI) indica que "los círculos cerrados de producción –en los que la producción, la transformación y el envasado se realizan en la misma región– mantienen el valor añadido en la región en cuestión y, por consiguiente, aseguran más puestos de trabajo a escala local, con lo que evidencian el potencial de revitalizar las zonas rurales". En el caso de la experiencia de República Dominicana, parece haber quedado en evidencia el papel de la compra de proximidad como un elemento generador de "justicia social retributiva" en el marco de las políticas de lucha contra la pobreza (véase, el sugerente estudio de GORIS GORIS, D., VALERIO VALERIO, A., "Contratación pública y producto local: una mirada a su regulación y aplicación en la República Dominicana", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023, p. 14).

[26] Conclusiones del abogado general Sr. *Paolo Mengozzi*, presentadas el 4 de marzo de 2010, asuntos C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 y C-410/07, *Markus Stoß,* punto 34.

[27] El primer asunto donde el Tribunal habla de forma directa de la coherencia, como justificación de una medida nacional restrictiva de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios, es el caso *Gambelli*: Sentencia de 6 de noviembre de 2003, *Piergiorgio Gambelli*, asunto C-243/01.

[28] Hay elementos también que debilitan esa justificación, como el hecho de que un servicio sea prestado telefónicamente o a distancia. Véase la Resolución 595/2013, TARC. En este caso se analiza, con relación a un servicio de atención telefónica sobre derecho de la mujer, la exigencia de ubicación del centro de llamadas en una determinada ubicación, con la finalidad de facilitar el control de la ejecución del servicio. En este caso, a la luz de la motivación contenida en el expediente, Tribunal "que no se ha justificado que los sistemas de control de la calidad del servicio y de la capacidad y formación de las personas que lo

ejemplificativo, y sin ánimo de ser exhaustivo:

- "mejor eficiencia en la gestión de los recursos públicos", vinculado al "mayor ahorro" ligado al transporte[29];

- cumplimiento de la política y la normativa ambiental para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero[30];

- garantía de la seguridad y continuidad de las actividades de interés público de un medio de comunicación público[31];

- la garantía de la seguridad de instalaciones públicas[32], etc.

Parece que la mayoría de las justificaciones de cláusulas contractuales de proximidad se articulan, en buena medida, y de modo sintético, en torno a razones de eficiencia económica y ambiental, particularmente las referidas a las emisiones de gases de efecto invernadero, y seguridad de servicios, actividades, suministros o instalaciones.

3.2. La superación del test de "necesidad" en aplicación del principio de proporcionalidad. No es indiferente el tipo de cláusula contractual para valorar la proporcionalidad de la medida de arraigo territorial

Los órganos de contratación son libres, en el marco de la discrecionalidad técnica, para configurar el contrato con las cláusulas o criterios que estime

prestan, a los que alude el informe del órgano de contratación, sean efectivos mediante la ubicación del centro de llamadas en la provincia de Madrid".

[29] Resolución 111/2024, de 3 de mayo, del Tribunal de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

[30] Resolución 349/2020, de 29 de octubre de 2020, del *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic*.

[31] La Resolución 999/2016 del TARC analiza la validez, en un contrato de servicios de vigilantes de diversos centros de la Corporación RTVE, de una cláusula que establecía la exigencia de disponer de una delegación del servicio en cada CA. CRTVE consideraba "imprescindible proteger la señal y garantizar una emisión ininterrumpida, todo ello sin perjuicio de los servicios de refuerzo por motivos de urgencia, que son imprevisibles, y en los que es impensable tanto dese el punto de vista operativo como económico el desplazamiento de vigilantes de una Comunidad Autónoma distinta de la del lugar de prestación del servicio". El Tribunal admite la justificación de interés público de esta cláusula de proximidad.

[32] Resolución 29/2011, de 9 de febrero, TARC. En este caso se analizaba una cláusula de proximidad en un contrato de seguridad y vigilancia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

necesarios para el cumplimiento de los fines de la prestación, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico y respeten los principios de la contratación pública[33]. Con todo, el tipo de cláusulas contractuales que elijamos para introducir un "criterio de proximidad" no es indiferente a la hora de analizar su proporcionalidad.

Tal y como hemos visto al estudiar el asunto Conste, en las cláusulas de proximidad no solo importa el espacio, sino también el tiempo, es decir, la proporcionalidad dependerá de "cuándo" se pidan y a "quién" afectan. Cuando sea suficiente para cumplir el objetivo estratégico u operacional de una cláusula de proximidad exigir su cumplimiento solo al contratista, como condición especial de ejecución, no será proporcionado requerir su cumplimiento a todos los licitadores en el momento de presentación de la oferta. De este modo evitamos que la cláusula de proximidad sea un obstáculo innecesario, y por tanto desproporcionado, para acceder a la contratación a los potenciales licitadores, trasladando su cumplimiento exclusivamente al contratista, una vez adjudicado y formalizado el contrato.

En la misma línea de la sentencia Conste, en la sentencia de 14 de julio de 2022, asunto C-436/20, el TJUE analizada la validez de "la implantación de las entidades privadas sin ánimo de lucro en la localidad donde vaya a prestarse el servicio", como criterio de selección que el poder adjudicador puede utilizar en el marco de la celebración de un acuerdo de acción concertada[34]. Pese a que el Tribunal considera que se trata de una cláusula restrictiva potencialmente justificada, resuelve indicando que es desproporcionada:

> *"109 Dicho esto, un criterio que obliga, como en el caso de autos, a que los licitadores estén implantados, desde el momento de la presentación de sus ofertas, en el territorio de la localidad donde vayan a prestarse los servicios sociales es manifiestamente desproporcionado con respecto a la consecución de tal objetivo (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de octubre de 2005, Contse y otros, C-234/03, EU:C:2005:644, apartado 43). En efecto, aun suponiendo que la implantación del operador económico en el territorio de la localidad en la que ha de prestar los servicios sociales de que se trata sea necesaria para garantizar la proximidad y la accesibilidad de esos servicios, tal objetivo podría alcanzarse, en cualquier caso, de manera igualmente eficaz obligando a dicho operador económico a cumplir este requisito únicamente en la fase de ejecución del contrato público de que se trate.*

[33] "En particular son los principios de la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como de los principios que de estas libertades se derivan, como son el principio de igualdad de trato" (Resolución 644/2015, de 10 de julio, 999/2016, de 2 de diciembre, TARC).

[34] Este criterio estaba previsto en la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

> *110 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 76 de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional según la cual, en el marco de la adjudicación de un contrato público de servicios sociales contemplados en el anexo XIV de dicha Directiva, la implantación del operador económico en la localidad en la que deben prestarse los servicios constituye un criterio de selección de los operadores económicos, previo al examen de sus ofertas."*

Parece que puede deducirse, *a sensu contrario*, que el Tribunal podría considerar proporcionada una cláusula de proximidad, incluso de "arraigo territorial" en sentido estricto, útil para garantizar la proximidad y la accesibilidad de esos servicios, cuando se configure como condición especial de ejecución del contrato, en la medida en que es el medio menos restrictivo para el acceso a la contratación del servicio.

Pese a ello, pese a la clara doctrina del TJUE, verdadero Derecho de la UE, los tribunales administrativos se han pronunciado en algunos casos de modo más taxativo, sin matices, en contra de las cláusulas de proximidad, pese a la elevada diversidad de situaciones que plantea la compleja realidad de la multiplicidad de servicios que ofrecen las entidades contratantes del sector público[35]. Así, en esta línea, el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 9/2009 de 31 de marzo, que indica que "el origen, el domicilio social, o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa, no pueden ser considerados como condición de aptitud para contratar con el sector público, ni pueden ser utilizados como criterio de valoración"[36]. Como hemos indicado en el primer epígrafe, este informe se refiere a una "cláusula de arraigo territorial" en sentido estricto, prohibidas en términos generales por su carácter discriminatorio. Esta doctrina, y su alcance limitativo, no puede trasladarse automáticamente, como apreciamos en diversas resoluciones de tribunales administrativos, a las cláusulas de proximidad "estratégicas" o de "calidad prestacional", no discriminatorias, directamente vinculadas al objeto del contrato.

En esta línea de una doctrina no suficientemente matizada, el TARC se ha pronunciado, con cierta rigidez, dando a entender que no es posible introducir elementos de proximidad, mediante determinadas tipologías de cláusulas:

---

[35] Lo mismo cabe decir cuando la Comisión Nacional de la Competencia, indica, en su *Guía sobre contratación pública y competencia*: "Está prohibida toda referencia a cláusulas de las que pudieran derivarse diferencias de trato en función de la nacionalidad, lengua, domicilio o territorio del adjudicatario, incluso de manera indirecta, como por ejemplo, la preferencia por experiencias vinculadas a un ámbito geográfico, o la exigencia de ubicación de instalaciones de los posibles adjudicatarios en el territorio de referencia" (p. 15).

[36] En el mismo sentido, las Resoluciones 29/2011, de 9 de febrero, 101/2013, de 6 de marzo, 1103/2015, de 30 de noviembre, TARC.

> *"Sobre las cláusulas de arraigo territorial este Tribunal se ha pronunciado en repetidas ocasiones y las ha declarado ilegales siempre que se hayan impuesto como condiciones de solvencia técnica o como criterios de adjudicación. En otras ocasiones, previa su justificación en el expediente, las hemos admitido como compromiso (para los licitadores) de adscripción de medios[37], siempre que su establecimiento no sea contrario a los principios de concurrencia e igualdad, no resulte contrario al principio de proporcionalidad y la acreditación de la posesión del medio material sólo se exija al que se haya propuesto como adjudicatario"[38]*

El TARC ha considerado que tanto las condiciones especiales de ejecución, como los compromisos de adscripción de medios, como medio para establecer una solvencia adicional a la que sirve para declarar un licitador idóneo para contratar, como fórmulas menos restrictivas que los criterios de solvencia técnica o profesional o los criterios de adjudicación para el establecimiento de criterios de proximidad. Ello se debe a que acreditar dicha obligación solo corresponde a licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa, en el caso del compromiso de adscripción, o al contratista, en el caso de las condiciones especiales[39]; no representante una barrera de todos los licitadores al procedimiento de adjudicación.

Con todo, el Tribunal ha considerado inválidas igualmente cláusulas o criterios formalmente considerados en los pliegos como condiciones especiales de ejecución, pero que materialmente operaban como una circunstancia que condicionaba o limitaba la posibilidad de concurrir a la licitación[40]. Además, la definición de una "cláusula de proximidad" como prescripción técnica en el PPT ha sido rechazada por el TARC, en la medida en que se configure, inadecuadamente, como un criterio de solvencia técnica o un compromiso de

[37] Véase, en este sentido, las Resoluciones del TARC, 103/2013, 1103/2015, de 30 de noviembre.

[38] Resolución 910/2023, de 6 de julio. Véase, en este sentido, las resoluciones del TARC: 301/2020, de 27 de febrero de 2020; 1888/2021, de 22 de diciembre de 2020; 895/2022, de 14 de julio de 2022; 101/2013, de 6 de marzo; 29/2011, de 9 de febrero. El TARC ha entendido que el compromiso de adscripción de medios, como medio para establecer una solvencia adicional a la que sirve para declarar un licitador idóneo para contratar, como fórmula menos restrictiva que los criterios de solvencia técnica o profesional para el establecimiento de criterios de proximidad, en la medida en que la acreditación de dicha obligación solo corresponde a licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa (Resolución 101/2013, de 6 de marzo).

[39] Resolución 101/2013, de 6 de marzo, TARC.

[40] Véase, sobre el establecimiento de PPT que determinan la exclusión de ofertas incumplidoras, la Resolución 999/2016, de 2 de diciembre, del TARC. En este caso concreto, aunque formalmente se configuraba la cláusula de proximidad, como una condición especial de ejecución, materialmente actuaba como una circunstancia que condicionaba o limitaba la posibilidad de concurrir la licitación.

adscripción de medios, que puede determinar la exclusión de la proposición de un licitador incumplidor[41].

Como regla general, y a modo de conclusión, podemos afirmar que los tipos de cláusulas de proximidad que exigen su cumplimiento al licitador en el momento de presentar oferta tienen mayores riesgos de ser barreras desproporcionadas de acceso a la licitación, como las especificaciones técnicas, requisitos de solvencia o criterios de adjudicación, que remiten a un cumplimiento por el licitador en el momento de presentación de la oferta. Ofrecen menos margen para el establecimiento de factores proximidad que otros tipos de cláusulas, como las condiciones especiales de ejecución, los compromisos de adscripción de medios, o los criterios de adjudicación automáticos, basados en la asunción de compromisos en la fase de ejecución, que se exigen al contratista o al licitador que ha presentado la mejor oferta. Así, la exigencia de disponibilidad o, con más intensidad, de la propiedad de una instalación próxima, con la finalidad de dar rápida respuesta a un servicio sanitario de urgencias respiratorias, por parte del licitador para la presentación de la oferta, puede ser una medida más restrictiva que una condición especial de ejecución que solo afecta al contratista.

Con todo, la decisión sobre el tipo de cláusula idónea debe realizarse caso por caso. No existe una prohibición absoluta de utilización de "criterios de proximidad" mediante el recurso a especificaciones técnicas, requisitos de solvencia o criterios de adjudicación. A la luz de la doctrina del TJUE en la sentencia de 27 de octubre de 2005, es posible establecer cláusulas de "proximidad", con independencia de su naturaleza, siempre que estén justificadas por una razón imperiosa de interés general y no se vulneren los principios de igualdad de trato y no discriminación y de proporcionalidad, y se trate de cláusulas vinculadas al objeto del contrato.

[41] Se ha pronunciado, en este sentido, la Resolución 910/2023, de 6 de julio, del TARC, en la que se analiza la validez de una prescripción técnica que establece, "para aceptar la candidatura", que los licitadores dispongan de un centro de radiodiagnóstico ubicado en la ciudad de referencia:
"La exigencia del centro en la ciudad de Logroño viene configurada como una obligación impuesta en el PPT, destinada a la fase de ejecución del contrato, pero, por otra parte, no se exige al adjudicatario del contrato, sino a cualquier licitador ("requisito indispensable, para aceptar la candidatura"), pudiendo determinar, en su caso, la exclusión de la proposición en la que se detectara su incumplimiento. En realidad, el PPT con esa prescripción obligatoria parece encubrir una exigencia de solvencia técnica o una petición de compromiso de adscripción de medios, que no se configura debidamente ni se exige expresamente y que, por lo tanto, no puede admitirse su validez por este Tribunal, provocando la estimación del recurso por este motivo".

No debe elegirse siempre los tipos de cláusulas menos restrictivas del acceso a la licitación, en términos absolutos; sino que debe elegirse la cláusula menos restrictiva para alcanzar el objetivo de interés público estratégico o de mejora de la calidad prestacional que se pretende alcanzar en cada caso. Hay que notar que la aplicación del principio de proporcionalidad no puede poner en cuestión la intensidad del objetivo de interés público que se persigue con la cláusula de proximidad, siempre que se trate de una razón imperiosa reconocida por la legislación o por la doctrina del TJUE; esto pertenece a la libertad del órgano de contratación a la hora de determinar el objeto del contrato. Solo puede poner en cuestión la "necesidad" de la medida; que se trate de la medida menos restrictiva para alcanzar el objetivo que se pretende. No cabe, de acuerdo con la doctrina del TJUE, una interpretación general de exclusión de los requisitos de solvencia y de los criterios de adjudicación para acoger cláusulas de proximidad "estratégicas" o de "calidad", como suelen indicar los tribunales administrativos y jurisdiccionales[42]. Además, los tribunales administrativos no pueden ignorar los mandatos del legislador sectorial de valorar la incorporación de requisitos de capacidad y solvencia y criterios de adjudicación para el cumplimiento de políticas de proximidad[43].

De acuerdo con el TJUE, así como algunas Resoluciones del TARC, "no es posible dar una respuesta general a la admisión o no de un supuesto de arraigo territorial de la empresa licitadora, sino que debe acudirse a las prestaciones propias de cada contrato para apreciar los requisitos expuestos"[44]. Esta interpretación matizada se plasma de forma meridiana en la Resolución del TARC 595/2013, que, en pronunciamientos más recientes, parece haber perdido sus matices en favor de interpretaciones más rígidas:

> *"Antes de continuar resulta conveniente aclarar que resulta indiferente que la exigencia de una oficina, centro de trabajo o establecimiento, una delegación o un delegado sea exigible como un requisito de solvencia, una obligación de adscripción de medios materiales, un criterio de valoración de las ofertas o bien, como es el caso de este expediente, exigirla como*

[42] La sentencia del TSJ de Cataluña de 28 de marzo de 2023 indica que cualquier "cláusula de arraigo territorial" "no pueden ser ni requisitos de solvencia ni criterios de adjudicación". Coincido en que no podrán serlo, en términos generales, las "cláusulas de arraigo" que exijan o valoren el origen, domicilio o sede de la empresa, pero eso no debe confundirse, como hemos indicado, con cláusulas de proximidad, vinculadas al objeto del contrato y justificadas por razones imperiosas de interés general.

[43] Véase el artículo 14.3, Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes.

[44] Resolución 595/2013, de 4 de diciembre, TARC.

una prestación del contrato. Cualquiera que fuera la forma en la que la Administración contratante configure una medida discriminatoria o innecesaria para alcanzar los fines que se pretenden mediante el contrato o desproporcionada para ello, vulnera los principios aplicables a la contratación pública, bien sea la necesidad de un trato igual y no discriminatorio, la libertad de acceso a las licitaciones o la concurrencia. En todo caso, la exigencia o la consideración a todos los efectos de un arraigo territorial de las empresas supone una limitación de la concurrencia y la libertad de acceso que debe encontrar su justificación en la naturaleza del contrato y la necesidad que éste satisface. Como toda excepción de los principios generales deberá interpretarse de forma restrictiva y así de manera que la medida resulte proporcional a los fines que la justifican.

En definitiva, el ajuste a los principios enunciados de una determinada prestación como la presencia de una oficina en un el mismo lugar o en un sitio o localidad próxima a la que se preste el servicio debe apreciarse en cada caso concreto, y de esta evaluación resultará si la prestación es un elemento esencial, necesario, conveniente, accesorio o innecesario en consideración al objeto del contrato."

Por ejemplo, en el caso de un contrato de servicios de tratamiento de residuos municipales, el establecimiento de un criterio de solvencia de disponibilidad de una instalación próxima puede ser el único medio para garantizar el objetivo de interés público perseguido. Un operador económico que no disponga de ella en el momento de presentación de la oferta tendrá difícil o imposible, en algunos casos, garantizar la disponibilidad de una instalación de este tipo en fase de ejecución -son instalaciones cuyo proceso de construcción y puesta en marcha implica largos períodos de tiempo-. En este caso, la determinación de un criterio de solvencia técnica sería el medio menos restrictivo para alcanzar el objetivo.

4. ANÁLISIS DE POSIBLES CLÁUSULAS DE PROXIMIDAD A LA LUZ DE LA DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

En este apartado, sobre la base de análisis de casos, vamos a valorar la validez jurídica de cláusulas de proximidad referidas a los siguientes ámbitos:

- Vinculadas a la distancia de transporte de la prestación, por razones de eficiencia económica y/o ambiental

- Adquisición de productos alimentarios de proximidad

- Gestión de residuos en instalaciones próximas al lugar de generación

4.1. El uso de "cláusulas de proximidad" ligadas a la distancia de transporte

Vamos a analizar aquí la posibilidad de utilizar cláusulas o criterios de proximidad ligadas a la proximidad de suministros de contratos de suministros, obras o servicios. Estas cláusulas pueden estar justificadas sobre la base de consideraciones económicas, referidas a la mayor rentabilidad de ofertas que producen una reducción del consumo energético, o referidas a la reducción del impacto ambiental y, concretamente, de las emisiones de gases de efecto invernadero.

4.1.1. Cláusulas de proximidad, referidas a la distancia de transporte, destinadas a mejorar la rentabilidad económica de la prestación

La Resolución 111/2024, de 3 de mayo, del Tribunal de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias resuelve sobre la validez de un criterio de adjudicación que valora la menor distancia en kilómetros desde un punto de entrega "propuesto" por el licitador en su oferta hasta los almacenes municipales. Este criterio pretende valorar el ahorro económico, en la medida en que el transporte se lleva a cabo por personal del Ayuntamiento con vehículos propios de la entidad local. No se exige que el licitador disponga de forma efectiva del almacén, como requisito para concurrir a la licitación. Las empresas deberán de "proponer" un establecimiento, que podrán o no tener a su disposición en el momento de presentar la oferta. Solo deben comprometerse a tenerlo disponible para la ejecución del contrato en caso de resultar adjudicatarias. El Tribunal resuelve, con claridad y buen criterio, la cuestión en el siguiente sentido:

> *"Por lo tanto, no cabe apreciar aquí aplicación de requisito alguno de arraigo territorial, puesto que no se exige ni evalúa que la licitadoras se encuentren ya establecidas en un determinado espacio geográfico, o que posean de forma efectiva determinados inmuebles o instalaciones en el mismo, bastando que aquellas "propongan" un determinado establecimiento en el que se llevará a cabo la entrega y recogida de los materiales a suministrar por parte del personal designado para ello por el Ayuntamiento de Teguise, lo cual sólo puede equivaler -y así ha de ser interpretado en su momento- como un mero compromiso de disponer de dicho establecimiento en el supuesto de resultar adjudicataria del contrato licitado y sólo entonces, y únicamente a esa licitadora, podrá y deberá ser exigida tal disponibilidad por el órgano de contratación.*
>
> *En consecuencia, ha de desestimarse el antedicho motivo de impugnación esgrimido por la mercantil recurrente. (…)*
>
> *Precisamente, en las antedichas previsiones relativas al transporte del material suministrado hasta el almacén-depósito municipal, se encuentra la propia justificación del criterio que*

cuestiona la parte actora, puesto que, si el indicado transporte será realizado por la propia Administración contratante con sus propios medios y a cargo de sus presupuestos, resulta del todo razonable que se evalúe como un criterio de calidad -entendido aquí como el de una mejor eficiencia en la gestión de los recursos públicos- el mayor ahorro en el referido transporte, calculado en el presente supuesto sobre la base la menor distancia que separe las dependencias del Ayuntamiento de Teguise y el punto de entrega propuesto por las licitadoras, que, sin duda alguna, redundará, como mínimo, en un menor coste de combustible y de mantenimiento de los vehículos del órgano de contratación, así como en una más rápida y eficaz distribución de los materiales suministrados, a cuyo objeto se ha determinado en la cláusula 12.2 del PCAP una operación aritmética que permite formular de manera objetiva el indicado criterio y comparar las ofertas dentro de un marco de competencia efectiva, a lo cual ha de añadirse que, como ya se concluyó al dilucidar la primera de las cuestiones planteadas, para la valoración de las mismas no resulta necesario, ni se exige, que las licitadoras dispongan de establecimiento ubicado geográficamente más o menos cerca de las dependencias municipales, sino solo se requiere que propongan y se comprometan a tenerlo en caso de resultar adjudicatarias."[45]

Este caso nos ofrece una clara comprensión de la diferencia entre una cláusula de arraigo territorial en sentido estricto, referida al origen, domicilio o sede del licitador, que no se produce en este caso, y una cláusula de proximidad "de calidad" prestacional -como indica expresamente el Tribunal-, orientada, como en este supuesto, a una "mejor eficiencia en la gestión de los recursos públicos", derivada de un menor coste energético y de una más ágil distribución de los suministros. Además, el Tribunal valida la definición de un criterio de proximidad proporcionada, al ser solo exigible al contratista, no suponiendo por tanto una barrera de acceso a la licitación.

4.1.2. Cláusulas de proximidad, referidas a la distancia de transporte, destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero

La Resolución 349/2020, de 29 de octubre, del *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic* (TCCSP), analiza la validez de un criterio ambiental de adjudicación en un contrato del servicio de servicios de transporte escolar colectivo, que prevé el otorgamiento de puntos (15 sobre 100) con relación a unos tramos predeterminados de distancia a las instalaciones del servicio[46]. Se trata de un criterio de adjudicación motivado por razones ambientales, no económicas, ligados a las emisiones derivadas del transporte.

[45] La cursiva es nuestra.

[46] El PCAP indica que se trata de un "criterio ambiental" referido a la distancia de las instalaciones. Se valora la "distancia máxima, por carretera asfaltada, de las instalaciones operativas (adecuadas para el aparcamiento y mantenimiento básico de los autobuses) a uno de los centros escolares de destino del lote, prevista para toda la vigencia del contrato". Se puntúa una distancia inferior a 10 Km con 15 puntos, una distancia de 10 a 30 Km con 7,5 puntos, y una distancia superior a 30 Km con 0 puntos.

El TCCSP valora la concurrencia de una razón imperiosa de interés público que justifique la restricción derivada de la cláusula territorial. Entiende que la medida se justifica por el objetivo de dar cumplimiento a la política y la normativa en materia de cambio climático y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero:

> *"Al respecto ya se ha hecho mención que el Consejo Comarcal informa que este criterio da cumplimiento a la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático que persigue la reducción de los gases de efecto invernadero y la consecución de la reducción de un 50% de la dependencia de los combustibles fósiles, especialmente de los derivados del petróleo, en el ámbito del transporte rodado en el año 2040 y en la Directiva 2009/33/CE. Por tanto la configuración de este criterio de adjudicación también se incardina en dar cumplimiento a previsiones normativas ambientales y a llevar a cabo políticas públicas ambientales, en el sentido anteriormente expuesto."*[47]

La Resolución del TCCSP fue objeto de recurso resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 28 de marzo de 2023[48]. El TSJ de Cataluña resuelve en el siguiente sentido:

> *"En este caso, el criterio de distancia de las instalaciones y la puntuación que se le otorga no aparece suficientemente justificada, a juicio de la Sala, en su encaje como criterio ambiental, con la puntuación que se le otorga, presentado las características de las denominadas cláusulas de arraigo territorial, que la jurisprudencia ha reiterado que son contrarias a los principios de igualdad, libre concurrencia, libertad de establecimiento y libertad de circulación y que sólo en supuestos muy excepcionales cabe su admisión cuando se evidenciara que la presencia en un ámbito geográfico determinado estuviere vinculado directamente con el contrato y su concurrencia implicara un beneficio significativo en la ejecución de la prestación.*
>
> *La doctrina es pacífica al considerar que los criterios de arraigo territorial no pueden ser ni requisitos de solvencia ni criterios de adjudicación. Son admisibles, por el contrario, cuando se configuran como compromiso de adscripción de medios (artículo 76.2 de la LCSP) o bien como condición de ejecución del contrato en el pliego técnico, siempre que, en cualquier caso, se ajusten al principio de proporcionalidad, atendida su relación con el objeto y el importe del contrato y respeten los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública."*

Más allá de la valoración sobre la suficiencia de la motivación de la cláusula analizada, esta sentencia del TSJ de Cataluña adolece de falta precisión conceptual y técnica en el uso del principio de proporcionalidad y de inercia interpretativa con relación a las cláusulas de proximidad y ambientales, marcada por cierta "sacralización" de las libertades económicas. En primer lugar, el Tribunal de Justicia de la UE ni el derecho derivado comunitario exigen que las

[47] La traducción es nuestra.
[48] Roj: STSJ CAT 2265/2023 - ECLI:ES:TSJCAT:2023:2265.

cláusulas contractuales ambientales deban generar un "beneficio significativo en la ejecución del contrato", entendido este como una mejora operativa o funcional en la prestación. Más bien al contrario; el caso *Concordia Bus* (2002) y *Wienstrom* (2003), que han establecido los criterios para la utilización de cláusulas ambientales en el Derecho de la UE, admiten expresamente criterios ambientales que solo generan "rendimiento ambiental" para la sociedad, y que no producen ni beneficio económico ni mejora de la calidad operativa de la prestación.

En este sentido, la Resolución 349/2020, de 29 de octubre, del *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic*, objeto de recurso en este asunto, ofrece una interpretación más ajustada a la Directiva 2014/24 y especialmente a la mencionada doctrina del TJUE:

> *"I, en el cas de determinats criteris mediambientals, com el que és objecte a enjudiciament, el seu rendiment no té necessàriament una incidència directa en la millora de la qualitat de la prestació, sinó que pot referir-se a una finalitat més general de millora ambiental que ultrapassa el que és aquesta concreta prestació. En aquest sentit, cal portar a collació la Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea –TJUE- de 17 de setembre de 2002, Concordia Bus 2002 (C-513/19), relativa també a un supòsits de criteris d'adjudicació de caràcter mediambiental, en la que s'admet que la identificació d'una oferta econòmicament més avantatjosa pot valorar-se des d'altres factors no estrictament econòmics:*
>
> > *"55 En segundo lugar, el referido artículo 36, apartado 1, letra a), no puede interpretarse en el sentido de que cada uno de los criterios de adjudicación adoptados por la entidad adjudicadora con el fin de identificar la oferta económicamente más ventajosa debe ser necesariamente de naturaleza meramente económica. En efecto, no cabe excluir que factores que no son puramente económicos puedan afectar al valor de una oferta para dicha entidad adjudicadora. Esta observación queda también corroborada por el propio tenor literal de esta disposición, que alude expresamente al criterio relativo a las características estéticas de una oferta. (…)*
>
> *Doncs bé, tenint en compte tot l'anterior, en aquesta licitació, respecte a la justificació donada i a la vinculació d'aquestes mesures amb l'objecte del contracte, de tot l'exposat, com a opció del poder adjudicador de implementar les polítiques públiques ambientals previstes en la Directiva 2014/24/UE i de conformitat amb la Directiva 33/2009/UE, aquest Tribunal ha d'estar a la decisió del Consell Comarcal qui, en exercici de la seva discrecionalitat tècnica i en compliment de les directives analitzades, de la LCSP i de la Llei 2/2011, ha inclòs en la licitació criteris que afavoreixen el medi ambient perquè possibiliten valorar el rendiment ambiental en sí, encara que no necessàriament comporten un major rendiment operatiu o econòmic de la prestació, per la qual cosa, l'enjudiciament d'aquest criteri ha d'efectuar-se en estrictes termes de legalitat".*

El TCCSP entiende que la cláusula territorial es proporcionada en la medida que considera que es una medida adecuada para la efectividad de las políticas climáticas:

"Finalment, des del punt de vista de la proporcionalitat del criteri, en concret de les distàncies recollides en el criteri, cal dir que la configuració d'aquests trams o intervals responen a la finalitat de fer efectiva la reducció de les emissions de gasos, resultant raonable i justificada l'explicació donada pel Consell Comarcal respecte de (i) la distància a valorar, (ii) els efectes a nivell ambiental i (iii) la puntuació a atorgar, i tot això per tal de fer efectives les polítiques públiques ambientals en la licitació. Ultra això, també es considera que el pes d'aquest criteri és proporcional en el conjunt de la configuració dels criteris d'adjudicació, atès que representa 15 punts respecte als 85 punts totals."

El TSJ de Cataluña analiza si se realiza una justificación suficiente del criterio de adjudicación, como cláusula destinada a reducir el impacto de emisiones de gases de efecto invernadero, que permita acreditar la proporcionalidad de la medida:

"En este caso, al criterio ambiental sobre la etiqueta de los autocares, se suma el criterio ambiental de la distancia de las instalaciones, el cual se formula en términos estrictamente ambientales. El criterio de distancia de las instalaciones se reduce a los desplazamientos del vehículo a sus instalaciones, puesto que la ruta contratada tiene idéntico kilometraje para todos los vehículos. Las franjas de kilómetros que se recogen en el criterio de adjudicación son de un margen reducido, singularmente al primar una cercanía inferior a 10 kilómetros, lo cual supone que una pequeña distancia entre instalaciones de unos pocos kilómetros puede suponer la mitad de la puntuación o, incluso, que no se puntúe por este criterio.

La justificación que se da en el informe de necesidades de "incentivar el uso de vehículos de bajas emisiones en CO2" no resulta comprensible, puesto que no se alcanza a apreciar cuál es la conexión entre la distancia con las instalaciones con el uso de un tipo de vehículo u otro. Mas bien al contrario, este criterio permite una menor inversión en vehículos con etiqueta ambiental a los licitadores con arraigo territorial. Puede ponerse el ejemplo de un licitador, con dos vehículos con etiqueta inferior a la C y un vehículo con etiqueta C, tendría una puntuación de 22 puntos (15 por distancia y 7 por etiqueta), si sus instalaciones están a menos de 10 km, mientras que un licitador con tres vehículos con etiqueta C tendría una puntuación de 21 puntos (7 por cada etiqueta), si sus instalaciones están a más de treinta kilómetros. Por tanto, no apreciamos que la distancia incentive el uso de vehículos de bajas emisiones de CO2.

Así como el criterio de la etiqueta aparece como razonable a estos efectos, este criterio de la distancia no resulta suficientemente justificado, además de que no aparece ningún dato que permita conocer la incidencia ambiental de la medida, más allá de lo que es obvio, esto es, a menor distancia se contamina menos, aunque también juegan otras variables, como el número de desplazamientos a las instalaciones. Esta justificación hubiera resultado necesaria al tener un peso relativo muy importante en la adjudicación.

La Sala aprecia que se trata de una puntuación que prima la cercanía de las instalaciones según resulta puntuadas en el pliego, cuando es obvio que la mejora ambiental significativa se produce por circular con un vehículo menos contaminante en toda la ruta contratada y en los demás desplazamientos, y no por la diferencia de kilómetros de los trayectos de ida y vuelta a las instalaciones. La elevada puntuación que se asigna a este criterio lo aproxima en gran medida al criterio de la etiqueta ambiental, cuando es evidente que este último criterio debería tener un peso sustancialmente superior."

A la luz de este caso, podemos entender la dificultad de justificar una cláusula climática de proximidad estableciendo franjas de kilometraje, que actúan como compartimentos estancos con puntuaciones asignadas a cada tramo. En este caso, las ofertas que impliquen un desplazamiento inferior a 10 Km con 15 puntos, y aquellas que planteen una distancia de 10 kilómetros y unos metros tendría la mitad de la puntuación. El reproche de arbitrariedad puede surgir, en la medida en que las emisiones de CO2 de un vehículo se incrementan, no por tramos, sino en atención al número de kilómetros de modo progresivo. En este sentido, más allá de lo indicado (y de las propias valoraciones "técnicas" superficiales que realiza el Tribunal sobre la mejor opción para alcanzar el objetivo de mejora ambiental), este tipo de cláusulas tienen objetivamente dificultades para superar la exigencia de motivación y el test de "utilidad" o adecuación del principio de proporcionalidad. No parecen servir, en todo caso, para valorar, de modo preciso y objetivo, el impacto climático de las ofertas.

Esta sentencia nos permite apreciar que la clave en la determinación de las cláusulas de arraigo es la motivación. En este caso, el TSJ de Cataluña encuentra no justificada la motivación realizada por el órgano de contratación de que un criterio de distancia pueda incentivar las inversiones en vehículos de bajas emisiones. Además, entendemos que la incorporación de un criterio climático de adjudicación vinculado a la distancia de transporte requiere que su definición tenga en cuenta otros elementos, más allá de los kilómetros recorridos, como la tipología de vehículo, el tipo de combustible o el número de desplazamientos. Esta es la forma de articular un criterio que sea adecuado para valorar y comparar objetivamente el impacto climático de las ofertas. Tenemos ejemplos de Comunidades Autónomas que han elaborado guías de referencia para la elaboración de cláusulas técnicas referidas a las emisiones de CO2 ligadas a las distancias de transporte, que tienen en cuenta los múltiples factores en presencia, para valorar de forma objetiva el impacto climático las ofertas de los licitadores[49]. La clave es la metodología de la huella de carbono de prestación ya que, bien utilizada, permite calcular de modo objetivo las emisiones de CO2 efectivas ligadas a la distancia de transporte de un determinado suministro, incorporando las variables indicadas[50].

El TCCSP dispone que la cláusula territorial no está configurada ni como requisito de acceso, ni como prescripción técnica o condición especial de

[49] *Guía Técnica, Evaluación ambiental de productos de la madera*, Xunta, 2022; *Guia de càlcul dèmissions de gasos amb efecte d'hivernacle* (GEH) de la Oficina Catalana del Canvi Climàtic, 29 de mayo de 2023.

[50] Sobre esta cuestión nos remitimos a PERNAS GARCÍA, J.J., *La utilización de la huella de carbono en la preparación de contratos públicos: Posibilidades y límites de un proceso en construcción*, Revista Aragonesa de Administración Pública, NÚM. 61, 2024, pp. 60-106.

ejecución[51], por lo que considera que, pese a lo alegado por el recurrente, no vulnera el principio de libre concurrencia:

> *"Ultra això, que el fet de tenir installacions a una distància raonable per reduir les emissions de CO2, no estigui previst com a requisit d'accés a la licitació, ni tampoc durant l'execució del contracte com a prescripció tècnica ni com a condició especial de contractació, sinó que aquesta millora en la prestació s'hagi configurat com a criteri d'adjudicació que no "obliga" a les potencials empreses licitadores a disposar necessàriament d'uns installacions amb aquestes característiques necessàries per aconseguir la finalitat de reduir al màxim les emissions, porta a rebutjar l'al·legació relativa a la vulneració del principi de lliure concurrència."*

Por su parte, el TSJ de Cataluña resuelve en sentido contrario:

> *"En estas condiciones, entendemos que la justificación ofrecida no supera el test de validez como criterio de adjudicación ambiental, en tanto que la misma no aparece como coherente con el criterio de distancia a las instalaciones, el cual implica un arraigo en el territorio, desde el momento en que los licitadores que no operan en el territorio pueden verse obligados a contratar unas instalaciones, con el coste que ello supone, dada el peso del criterio en el global de la puntuación, por lo que concluimos que esté criterio restringe la competencia, sin que se haya justificado suficientemente en el expediente."*

Como hemos indicado, primar que los operadores tengan una instalación contratada (o precontratada) o en propiedad en el momento de presentación de la oferta, no es siempre el medio menos restrictivo para cumplir el objetivo ambiental de una cláusula de proximidad. Esto puede ser así, a mi juicio, especialmente en aquellos casos en los que el mercado inmobiliario del entorno del órgano de contratación no ofrezca posibilidades, o muy limitadas, que se adapten a la capacidad y condiciones técnicas previstas en el pliego. Esto podría beneficiar de modo evidente al contratista existente y a aquellos licitadores que hayan copado las instalaciones disponibles en fase de preparación de ofertas, dejando fuera a otros operadores interesados en el contrato. Para establecer una cláusula de esta naturaleza sería preciso estudiar la situación del mercado inmobiliario para evitar riesgos de restricciones desproporcionadas a la competencia.

En general, el establecimiento de una condición especial de ejecución es, normalmente, un medio menos restrictivo, en la medida que no plantean obstáculos o desventajas en el acceso a la contratación por parte de los licitadores que carecen de las instalaciones indicadas en el momento de

[51] El PCAP establece que los licitadores deben aportar la documentación acreditativa correspondiente: contrato de arrendamiento o prearrendamiento (en este caso habrá que presentar el contrato firmado en el momento de presentación de la documentación previa a la adjudicación), escritura de propiedad o similar.

presentación de la oferta o, incluso, que no disponen de la posibilidad de arrendar o precontratarlas por las propias dinámicas del mercado inmobiliario. En un mercado con escasa oferta un licitador puede encontrarse en la situación de no poder acreditar la disponibilidad de una instalación, pero una vez adjudicada, y liberado el mercado de los contratos de arrendamiento o prearrendamiento de los competidores, podrá acceder a más posibilidades para dar cumplimiento en la fase de ejecución del contrato.

4.2. La utilización de "cláusulas de proximidad" que permitan la adquisición de productos alimentarios

4.2.1. Consideraciones generales sobre el marco normativo autonómico

La UE se ha manifestado claramente a favor del impulso progresivo de políticas públicas tendentes a favorecer la compra de proximidad[52], aunque no ha tenido una plasmación jurídica en la normativa de contratación pública que prohíbe, sin matices, las preferencias territoriales en la contratación pública[53]; lo cual representa una importante barrera para el avance de los objetivos estratégicos de la compra de proximidad en un sector esencial como el alimentario. Con todo, ha habido voces que proponen modificar este enfoque[54].

---

[52] Véase en este sentido, *Comunicación "Una estrategia "de la granja a la mesa" para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente* (COM (2020) 381 final). En dicha Comunicación se indica que "con vistas a aumentar la resistencia de los sistemas alimentarios regionales y locales, la Comisión, a fin de crear cadenas de suministro más cortas apoyará la reducción de la dependencia del transporte de larga distancia". "A medida que las sociedades se urbanizan [los ciudadanos] quieren sentirse más cerca de sus alimentos. Quieren alimentos frescos, menos procesados y de origen sostenible. Y las cadenas de suministro más cortas se han intensificado durante la actual epidemia" (COVID). Asimismo, la Comisión ha afirmado que "la agricultura de proximidad tiene un potencial insuficientemente aprovechado" (*Libro verde sobre la promoción y la información de los productos agrícolas: una estrategia de elevado valor añadido europeo para promover los sabores de Europa*, COM (2011) 436 final).

[53] "Furthermore, and with particular reference to the procurement of food, many organisations often
point to the limitations imposed by EU law which prevents the inclusion of award criteria linked to the locality of production. This is often perceived to be an important barrier to achieving strategic procurement, especially with a view on possible socio-economic co-benefits linked to local supply chains." (EUROPEAN PUBLIC HEALTH ALLIANCE y HEALTH CARE WITHOUT HARM EUROPE, *How can the EU Farm to Fork Strategy contribute? Public procurement for sustainable food environments*, 2019, p.13)

[54] El Consejo Europeo de las Regiones solicitó "una revisión del Derecho europeo en materia de adjudicación de contratos públicos en el sector de la restauración colectiva, de forma que se incluya una cláusula relativa a la producción local de los alimentos". *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones "La PAC después de 2020"* (2017/C 342/02). En términos similares, véase la *Resolución del Parlamento, de octubre de 2021, sobre una estrategia "de la granja a la mesa" para*

Como ya hemos indicado, en los últimos años, la normativa sectorial administrativa ha ido introduciendo a la necesidad de fomentar la compra de proximidad, como vía para el reforzamiento de los objetivos de las políticas climáticas y energéticas, de economía circular, de lucha contra el despoblamiento y cohesión territorial, de reforzamiento de la capacidad productiva local y regional en sectores esenciales y de seguridad alimentaria, de resiliencia de las cadenas de suministro y reducción de la dependencia de terceros países. Se está extendiendo el mandato del legislador estatal y, especialmente autonómico, dirigido a los órganos de contratación, de valorar la incorporación de criterios que promuevan la adquisición de proximidad, especialmente en materia alimentaria[55]. También se aprecia esta tendencia hacia la incorporación progresiva de objetivos de compra local, especialmente en contratos de restauración pública[56], en diversos países de la UE.

Comentamos a continuación, sin ánimo de exhaustividad, algunas manifestaciones regulatorias estatales y autonómicas de dicha tendencia[57].

---

un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente (2020/2260(INI). El Consejo Europeo de las Regiones reitera su llamamiento a eliminar las restricciones en la aplicación de criterios de sostenibilidad derivadas de las actuales normas sobre contratación pública. La legislación de la UE sobre competencia prohíbe especificar preferencias territoriales (por ejemplo, alimentos locales) en los contratos públicos; señala que, en la actualidad, las autoridades públicas que deseen incluir a proveedores y productores locales y apoyar la economía alimentaria regional se exponen a acciones legales por posible infracción de las normas del mercado común si aprovechan las lagunas existentes. Hay que dejar claro que las ciudades y las regiones, como principales órganos de contratación pública, deben recibir apoyo y asesoramiento" (Dictamen "Marco legislativo para unos sistemas alimentarios sostenibles" (2023/C 257/05), ap. 36.

[55] Véase sobre el nivel de ambientalización de los contratos de este sector, LAZO VITORIA, X. (Dir), ARMADA SEGUÍN, M., AZNARAN CARMELINO, C., FERREIRA TELES, E., y GIMÉNDEZ BALDAZO, M. (2024). *Estudio sobre el grado de ambientalización de los contratos de comedores escolares en España* (2018-2022). Grupo de Investigación Compra Pública Verde UAH.

[56] SANYE MENGUAL, E., VALENZANO, A., SINKKO, T., GARCÍA HERRERO, L., CASONATO, C., LISTORTI, G., SALA, S., mencionan los ejemplos de Hungría, Austria, Letonia o Italia (*Sustainable public procurement: current status and environmental impacts, Knowledge to support policymaking*, Joint Research Center, 2024, p. 50). Sobre el caso italiano, véase CARANTA, R., "Proximidad y resiliencia: viejos y nuevos desafíos para la contratación pública en Italia", *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, Iustel, octubre 2023.

[57] Véase, por todos, de forma pormenorizada, LAZO VITORIA, X., "El tsunami del "producto local" llega a la contratación pública en España", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023. También se ha tratado esta cuestión en LAZO VITORIA, X., PERNAS GARCÍA, J. J., "Sustainable public food procurement in Spain", Mark Stein (ed. lit.), Maurizio Boccacci Mariani (ed. lit.), Roberto Caranta (ed. lit.), Yiannis Polychronakis (ed. lit.), *Sustainable Food Procurement: Legal, Social and Organisational Challenges*, 2024, pp. 99-113.

La regulación autonómica en materia de cambio climático contiene referencias genéricas al fomento de criterios o cláusulas en contratos públicos que indiquen el origen de proximidad de los productos alimentarios[58]. Además, la normativa en materia de residuos y economía circular está orientada a la "reducción del desperdicio alimentario" y "el fomento del consumo responsable", lo cual se vincula con la compra en ciclos cortos de distribución[59], o al fomento de la compra de proximidad con relación a determinados contratos de objeto alimentario[60]. Más allá de la regulación ambiental, la legislación sectorial autonómica en materia de lucha contra el despoblamiento rural contiene previsiones de interés para el fomento o la exigencia de implantación de la compra pública sostenible de alimentos[61], y para utilizar la contratación pública como vía para el fomento de "las adquisiciones de proximidad, la utilización de productos locales, (…), así como productos amparados por figuras de calidad diferenciada regional, propiciando igualmente la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero"[62].

[58] Véanse, por ejemplo, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía; la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (art. 28.2); Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética (disposición adicional sexta); Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética de Navarra (art. 23); Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana.

[59] La Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía (arts. 12) prevé que "se promoverá la reducción de la producción de residuos alimenticios y la adquisición de productos (…) con un ciclo corto de distribución en los contratos referentes a servicios de hostelería, cáterin y restauración, así como en los contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en centros educativos, sociosanitarios y de salud, valorándose el establecimiento de convenios con entidades sociales para la donación de excedentes" (art. 12). Véase también la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad de Navarra (art. 19).

[60] El *Anteproyecto de Ley de Canarias de economía circular* prevé que se promoverán criterios que fomenten "la proximidad para los productos y procesos productivos en los contratos referentes a servicios de hostelería, catering y restauración, así como en los contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en los centros educativos y de salud (…)".

[61] En materia alimentaria, el *Decreto 84/2018, de 15 de junio, del Consell, de fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros de la Comunitat Valenciana* contiene obligaciones de desarrollo de cláusulas de alimentación sostenible en la compra pública de alimentos, como la exigencia que al menos de un 40 % de frutas y hortalizas frescas sean de temporada, o que los productos ecológicos representan al menos un 3 % del total de las compras. En esta línea destaca el *Decreto 39/2019, de 17 de mayo, sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios de las Illes Balears.*

[62] La *Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha* dispone utilizar la contratación pública

En este orden de cosas, el legislador estatal, pese a las resistencias mostradas ante la legislación autonómica[63], también ha desarrollado previsiones en un sentido similar. Así, la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes prevé la obligación de valorar la inclusión de "requisitos de capacidad y solvencia, y criterios de adjudicación que faciliten el acceso en condiciones de igualdad a las empresas emergentes ubicadas en zonas escasamente pobladas". Con esta finalidad "se promoverá, a través de la incorporación de requisitos y características específicas sociales y medioambientales que redunden en la mejora del medio rural, propiciando las adquisiciones de proximidad, la utilización de productos locales (…), siempre que se respeten los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación de la contratación pública" (art. 14.3).

Más allá de la legislación sectorial, en el régimen propio de la contratación pública, la Ley de compra pública estratégica de Aragón incorpora, en las licitaciones cuyo objeto comprenda el suministro o la preparación de alimentos, la priorización de la "compra de productos de temporada, alimentos frescos, así como de agricultura ecológica", con incidencia potencial indirecta en el

como vía para propiciar "las adquisiciones de proximidad, la utilización de productos locales, (…), así como productos amparados por figuras de calidad diferenciada regional, propiciando igualmente la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (…)" (art. 21). Con todo, hay que destacar que la CA se ha eliminado las referencias a "productos locales" y a "calidad diferenciada regional", como resultado de la Comisión Bilateral celebrada con relación al indicado texto, aunque se ha mantenido la alusión a "adquisiciones de productos de proximidad" (*Resolución de 2 de febrero de 2022, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*). Ello no ha frenado el desarrollo de normas autonómicas con enfoque igual o parecido. Véase también la *Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura*, que prevé el desarrollo de actuaciones de fomento de "una alimentación saludable basada en los productos (…) de proximidad" (art. 56); la Ley integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en Valencia (art. 31), que indica que se procurará integrar cláusulas referidas a objetivos de proximidad. La *Ley 2/2024, de 30 de abril, de impulso demográfico del Principado de Asturias* prevé que las La Administración del Principado de Asturias y el sector público autonómico "velarán por la incorporación en los pliegos de prescripciones técnicas, definidores de las obras, servicios y suministros que (…) *redunden en la mejora del medio rural, propiciando las adquisiciones de proximidad, la utilización de productos locales, ecológicos, frescos y de temporada, así como productos amparados por las marcas de calidad de Asturias*" (art. 9.1).

[63] Véase la nota 21 en la que se menciona las modificaciones comprometidas en la respectiva Comisión Bilateral Estado de Cooperación Administración General del Estado y Comunidad Autónoma de Illes Balears, con relación a la *Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha*.

fomento de la compra de proximidad[64].

4.2.2. Alternativas directas o indirectas para favorecer la compra de proximidad

Para las adquisiciones de prestaciones de proximidad, vamos a valorar, en primer lugar, la utilización de criterios referidos a los procesos de comercialización de los productos, en segundo lugar, el recurso a criterios vinculados a los procesos de producción ecológicos o a la adquisición de productos frescos o de temporada, en tercer lugar, el recurso a la huella de carbono, en cuarto lugar, la compra de productos locales cuando el objeto del contrato lo justifique, en quinto lugar, la adquisición de productos locales o de proximidad en los contratos de obras o servicios, mediante condiciones especiales de ejecución y, en sector lugar, formas de fomentar políticas de proximidad con las "herramientas" disponibles.

4.2.2.1. Compras en circuito corto de distribución

La modalidad de los procesos de comercialización de productos en el caso de contratos de suministros, servicios o de obras puede ser una vía adecuada para fomentar o facilitar la venta de proximidad. Así, la utilización de cláusulas de "venta directa de producto" -venta directa del productor al consumidor- o la "venta en circuito corto de distribución"-menor número de intermediarios- con la finalidad de adquirir productos más frescos y de mejor calidad, puede ser una vía para fomentar indirectamente las políticas de proximidad, siempre que su definición y configuración concreta en los pliegos no vulnere los principios de la contratación pública[65]. Hay que realizar, como ya hemos indicado, una buena justificación social y/o ambiental, no siempre evidente, de los criterios o cláusulas referidas a las cadenas cortas de distribución[66].

[64] Artículo 33, Ley 11/2023.

[65] Hay que destacar que la Comisión Europea, en coherencia con su propia política, aceptó la integración del suministro a través de circuitos cortos de distribución como condición de ejecución del contrato o como criterio de adjudicación en el Derecho portugués (MELO FERNANDEZ, Débora, "La contratación de proximidad en el Derecho portugués sobre contratación pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023).

[66] El TC italiano ha considerado que la justificación ambiental de una norma regional (Toscana) no era válida al partir de un concepto de cadena corta de distribución que hacía referencia a un máximo de un intermediario, y no considerar que la intervención de dos intermediarios, localizados cercanos al órgano de contratación, podían generar menos emisiones (CARANTA, R., "Proximidad y resiliencia: viejos y nuevos desafíos para la contratación pública en Italia", *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, Iustel, octubre 2023, pp. 30 a 31).

El concepto de "cadena de distribución corta" se define en el Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural: "una cadena de distribución en la que interviene un número limitado de agentes económicos, dedicados a la cooperación, el desarrollo económico local y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores"[67]. Con todo, sería conveniente valorar la necesidad de establecer una definición jurídica armonizada, a nivel comunitario, del concepto de "cadena corta de distribución", que sirva de referencia única en la preparación de contratos públicos de servicios alimentarios, entre otros, y evitar la dispersión de conceptos nacionales o regionales[68].

[67] Artículo 2.1, letra m.

[68] La *Ley Foral 5/2023, de 9 de marzo, de canales cortos de comercialización agroalimentaria de Navarra*, dispone que para entender que dentro del concepto de "venta directa", solo cabe "la venta ámbito territorial de Navarra o a una distancia máxima de la explotación de la persona productora agroalimentaria de cien kilómetros" (artículo 4.1, letra e). Interesa destacar igualmente el Decreto 51/2024, de 30 de abril, sobre las condiciones higiénico-sanitarias, de trazabilidad, etiquetado y publicidad de los productos alimenticios comercializados mediante venta de proximidad del País Vasco, que define del siguiente modo la "venta de proximidad": "La venta de proximidad es la venta de productos alimenticios, incluyendo los artesanales y los tradicionales, que se comercializan bajo cualquiera de las siguientes modalidades de venta:
a) Venta directa: es la modalidad de venta de proximidad realizada directamente a la persona consumidora final, sin intermediarios, por parte de la persona productora de productos alimenticios o de agrupaciones de productores/as de productos alimenticios. La modalidad de venta directa incluye los supuestos que se enumeran a continuación:
i) en la explotación o establecimiento de producción primaria;
ii) de forma ambulante en mercados y ferias locales;
iii) a distancia, atendiendo a pedidos efectuados telefónica o telemáticamente y entregados en el lugar acordado por las partes.
b) Venta en circuito corto: es la modalidad de venta de proximidad realizada a través de como máximo un eslabón intermediario de la cadena de comercialización, sin la necesidad de que sea siempre el mismo, que suministra directamente los productos alimenticios a la persona consumidora final. Estos intermediarios podrán ser establecimientos de comerciales minoristas, comedores colectivos, establecimientos de hostelería o agroturismos y otros establecimientos de alojamiento" (art. 4). Finalmente, en el Derecho francés, el concepto de "venta directa" ha sido introducido en 2011 en la normativa de contratación pública, vinculado a la compra pública alimentaria (FLAVO, C., LICHÈRE, F., "L'achat public de proximité en France: le cas des produits alimentaires", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023, p. 5). En el Derecho Húngaro, se define "cadena corta de suministro de comidas", como la cadena de suministro de alimentos entre el productor primario o el establecimiento de producción de alimentos que suministra alimentos para la preparación de comidas y el operador de la cocina de cocción, con un máximo de un operador intermedio (art. 2, letra d, Decreto 676/2020, de 28 de diciembre, sobre las normas específicas de procedimiento aplicables a la contratación pública de servicios de restauración pública). También en el Derecho italiano se definen los "productos agrícolas y alimentarios nacionales de cadenas de suministro cortas": "productos cuya cadena de producción se caracterizada por la ausencia de intermediarios comerciales, es decir compuesta por un único intermediario

Las cláusulas de venta directa o de ciclos cortos, adecuadamente configuradas, están vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145.6, LCSP, que establece que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera a un proceso específico de "comercialización" de las obras, suministros o servicios. Dichas cláusulas referidas a los procesos de comercialización, facilitan, aunque no aseguran la compra de proximidad[69]. Sería en todo caso oportuno que el legislador valorara la incorporación, con relación a los contratos de servicios alimentarios, de la necesidad de integrar las "cadenas cortas de distribución" en la configuración del objeto del contrato o en la valoración de las ofertas, otorgando seguridad jurídica suficiente a los órganos de contratación[70].

Tal es así, que en fase de pruebas de imprenta de este trabajo, se ha publicado el Real Decreto 315/2025, de 15 de abril[71], que establece los criterios mínimos de calidad nutricional y sostenibilidad que "deben observarse" en la contratación de los servicios y suministros relacionados con la oferta de

entre el productor, individual o asociado en diversas formas de agregación, y el consumidor final. Las cooperativas y sus consorcios a que se refiere el apartado 2 del artículo 1 del 228, de 18 de mayo de 2001, no se consideran intermediarios" (art. 2.1, letra b, *Legg 17 maggio 2022, n. 61, Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta*).

[69] FALVO y LICHÈRE han destacado la diferencia entre compra local y de proximidad y la compra directa o en circuitos cortos de distribución: "Les notions de circuit court et d'approvisionnement direct sont utilisées de manière équivalente pour désigner une méthode de commercialisation qui limite à zéro ou à un seul le nombre d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur. Ces concepts se rapportent à la proximité relationnelle plutôt qu'à celle spatiale. L'achat local, ou de proximité, en revanche, évoque l'idée d'une distance spatiale maximale entre le lieu de production et le lieu de consommation". También ponen el acento en la superposición de los conceptos de proximidad relacional y geográfica, que se da en la utilización de conceptos como el de "cadenas alimentarias cortas de proximidad" ("L'achat public de proximité en France: le cas des produits alimentaires", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023, p. 3).

[70] El artículo 130 del Código de contratos públicos de Italia establece que la evaluación técnica de las ofertas en los contratos de servicios de restauración deberá tener en cuenta los "productos procedentes sistemas de cadena de suministro corta y de los operadores de agricultura social". Se establece la posibilidad de establecer "criterios de prioridad para la inclusión de productos agroalimentarios procedentes de operadores de agricultura social". Sobre el Derecho italiano, véase, CARANTA, R., "Proximidad y resiliencia: viejos y nuevos desafíos para la contratación pública en Italia", *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, Iustel, octubre 2023.

[71] Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos.

alimentos y bebidas en los centros educativos. Dispone que en estos contratos[72] se aplicará, entre otros, el siguiente criterio: "La oferta de alimentos y bebidas en centros educativos estará compuesta, fundamentalmente, por alimentos (…) procedentes de canales cortos de distribución". Además, se define "canal corto de distribución": "aquella cadena de distribución en la que intervienen un número limitado de agentes económicos y las relaciones geográficas y sociales de cercanía entre los productores, los transformadores y los consumidores". Destaca en la definición que, además de la limitación de agentes que intervienen en la cadena de distribución, incorpora un elemento de "cercanía". Podría, con todo, haberse articulado una definición más precisa y concreta en el uso de los conceptos, para reducir incertidumbres en su manejo y reducir riesgos jurídicos.

4.2.2.2. Determinación de cláusulas vinculadas a los procesos de producción (ecológica) o a criterios temporales (productos frescos o de temporada)

En atención al propio contexto del mercado local, un elemento facilitador de la compra de proximidad son las cláusulas que exijan o valoren productos "ecológicos"[73], en atención en este caso a las características de los procesos de producción de estos productos. Esto puede tener especial valor en aquellos territorios donde ha habido un impulso a las políticas de expansión de la agricultura ecológica, o donde hay iniciativas de protección ligadas a la producción ecológica local, como ocurre en el caso de las reservas de la biosfera. El concepto de producto ecológico deberá precisarse en los pliegos contractuales por referencia a etiquetas ambientales, de acuerdo con las posibilidades y límites de la LCSP[74].

Podrían igualmente ser facilitadores de la compra de proximidad la introducción de cláusulas referidas a criterios temporales, como los que aluden

[72] Estas obligaciones se aplican a los centros educativos públicos, a los centros concertados y a los centros privados, que imparten educación infantil (2.º ciclo), primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria, bachillerato o ciclos formativos de formación profesional de grado básico o medio (art. 2).

[73] En este sentido, se pronuncia, SANYE MENGUAL, E., VALENZANO, A., SINKKO, T., GARCÍA HERRERO, L., CASONATO, C., LISTORTI, G., SALA, S., *Sustainable public procurement: current status and environmental impacts, Knowledge to support policymaking*, Joint Research Center, 2024, p. 42

[74] Esta cuestión la analizamos de modo monográfico en "Las etiquetas ambientales en la Ley 9/2017 de contratos del sector público: una herramienta para simplificar y dotar de seguridad jurídica a la integración de consideraciones ambientales en la preparación contractual", en Ximena Angélica Lazo Vitoria (dir.), *Compra pública verde y cambio climático*, Atelier, 2022.

a los "productos frescos"[75] y/o de "temporada", que parecen estar ligados a objetivos de mejor "calidad" de los productos. En este caso, si se establecen, los conceptos de "fresco" o de "temporada"[76] deberían concretarse en el pliego con precisión, para asegurar el efecto cualitativo o estratégico pretendido.

Con todo, el concepto de "temporada" no asegura la compra de proximidad[77], ya que puede remitir la adquisición de productos que no son producidos de modo local. Si junto con los objetivos de calidad se quieren alcanzar los objetivos de cohesión territorial, habría que manejar el problemático concepto de "producto de temporada local", cuyas posibilidades de utilización valoraré en el punto 2.2.4 y 2.2.5. Asimismo, si justificamos la utilización del concepto "de temporada", sobre la base de objetivos ambientales, a la hora de configurar las cláusulas deberán tenerse en cuenta los procesos de producción y comercialización, lo cual añade un factor de complejidad no siempre fácil de manejar[78]. Por ello, la justificación de los criterios de temporada o frescos

[75] Hace referencia a aquellos productos en los que los tiempos entre la producción y el consumo son más cortos, y que además no son procesados o sometidos a cualquier procedimiento que extienda su periodo de consumo o utilización. BOSTJAN, FERK, B., FERK, P. analizan la posibilidad de introducir las consideraciones referidas a los productos frescos en la preparación del contrato (*Local preferences as non-discriminatory instrument in public procurement of fresh foods* en *Law and Economics of Public Procurement Reforms*, Routledge, 2017, p. 16).

[76] Un ejemplo de su utilización puede verse en una de las buenas prácticas identificadas por la Comisión Europea en materia de compra pública verde, que fue desarrollada por el Ayuntamiento de Copenhague en la adquisición de productos orgánicos y de temporada. Véase en *GPP in practice*. Diciembre 2014, núm. 47.

[77] Sobre esta cuestión interesa destacar el informe 2/2023, de 19 de enero, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias. Se pronuncia sobre el Anteproyecto de Ley de Canarias de economía circular que prevé que se promoverán criterios que fomenten "la proximidad para los productos y procesos productivos en los contratos referentes a servicios de hostelería, catering y restauración, así como en los contratos de suministros de carácter alimentario, en especial en los centros educativos y de salud (…)". A este respecto el informe indica, tras apuntar los riesgos jurídicos de estos criterios de proximidad, que "podría orientar el criterio a primar los productos frescos o de temporada o con un ciclo corto de distribución, que no necesariamente tiene que estar vinculado a la proximidad".

[78] "Scientific evidence shows that seasonal produce have lower environmental impact than food products cultivated in artificial environments that are strongly dependent on fossil fuels (section 4.5.1.4., Preliminary Report). Seasonal produce is also likely to be cheap as there is high supply. The evidence of the review made has found cases where in-season produce which is imported has a lower environmental impact than out-of-season produce sourced locally - such as tomatoes from Spain grown on fields compared to domestic production of tomatoes in fossil fuel heated greenhouses in the UK (Webb et al., 2013) However, it is also suggested that there are a number of factors that dictate whether out-of-season in country of procurement or import of in season products is the most environmentally beneficial option when products are out of their natural season in the country of procurement. However, the variability of situations leads to complexity that does not make it easy to set a

encuentran su espacio más evidente en la mejora de la calidad de la prestación, no tanto en los objetivos estratégicos, aunque indirectamente puedan facilitarlo.

Los criterios mínimos obligatorios para la adquisición de alimentos sostenibles escuelas e instituciones públicas[79], que están pendientes de aprobación por la Comisión Europa, deberían aportar claridad sobre los conceptos de producto "fresco" y "de temporada". En este sentido, en los procesos de preparación contractual será complicado establecer cláusulas de productos de "temporada", justificado sobre la base de razones ambientales, mientras no se apruebe una definición regulatoria armonizada de dicho concepto en la UE[80]. Por ello, recomendamos, como ya hemos indicado, su motivación como criterios de calidad de la prestación.

Tal como hemos indicado, en fase de pruebas de imprenta de este trabajo, se ha publicado el Real Decreto 315/2025, de 15 de abril[81], que establece, en su artículo 4.1, que en "la contratación de servicios y suministros relacionados con la oferta de alimentos y bebidas en los comedores escolares" se aplicará, entre otros, los siguientes criterios:

- La oferta de alimentos y bebidas en centros educativos estará compuesta, fundamentalmente, por alimentos frescos y de temporada;

- Al menos el 45 % de las raciones de frutas y hortalizas que se oferten serán de temporada.

---

threshold for the seasonal produce to be used in menus. Stakeholders feedback on the survey sent out revealed that this criterion should be linked to the country in which it has been produced" (Belmira Neto, Rocío Rodríguez Quintero, Oliver Wolf, Pernilla Sjögren, Peter Lee, *Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Food and Catering Services. Technical report for the 1st AHWG meeting, 2016).* "Greenhouse gas (GHG) emissions of globally seasonal food are not necessarily higher than food produced locally as it depends more on the production system used than transportation". *EU GPP criteria for food procurement, catering services and vending machines Final Technical Report*. Boyano, A., Espinosa, N., Rodriguez Quintero, R., Neto, B., Gama Caldas, M., Wolf, O., JRC Technical Reports, 2019.

[79] *ANEXO de la Comunicación Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final.

[80] *EU GPP criteria for food procurement, catering services and vending machines Final Technical Report*. Boyano, A., Espinosa, N., Rodriguez Quintero, R., Neto, B., Gama Caldas, M., Wolf, O., JRC Technical Reports, 2019.

[81] Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos.

- Al menos el 5 % del total del coste de adquisición de alimentos ofertados serán de producción ecológica. Alternativamente, al menos 2 platos principales de comida al mes será de producto ecológico.

- Se priorizará la compra de alimentos en cuya producción se hayan respetado las normas de producción integrada, de acuerdo con el artículo 2.a) del Real Decreto 1201/2002, de 20 de noviembre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas y la de los productos alimenticios marinos y de la acuicultura más respetuosos con el medioambiente, de acuerdo a certificaciones o distintivos de sostenibilidad y trazabilidad, como el estándar MSC, la certificación ASC (acuicultura sostenible) u otros similares.

Además, la norma define el concepto de alimento "fresco" –"aquellos productos alimenticios no transformados y no sometidos a procesos térmicos de conservación" (art. 3.2, a)- y "de temporada" – "aquellas contempladas en los calendarios de frutas y hortalizas de temporada publicados por la Administración General del Estado o por las administraciones autonómicas"-.

4.2.2.3. La metodología de la huella de carbono como vía para facilitar las políticas de proximidad

La adquisición de productos o prestaciones con baja huella de carbono, por razón de la distancia, es una vía adecuada para favorecer la compra de proximidad[82]. La Ley de compra pública estratégica de Aragón establece, en este sentido, que "(…) los órganos de contratación incorporarán criterios de adjudicación que valoren la huella ambiental del contrato, tomando como referencia las circunstancias relativas a la producción y el transporte de los alimentos"[83].

De otra parte, la Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca reserva de biosfera preveía, en su versión inicial, la posibilidad de establecer criterios de adjudicación ambientales, como los referidos a la "utilización o adquisición de

[82] La *Estratègia catalala de millora de la compra pública* (Acord de Govern 171/2022, de 30 de agosto) prevé como medida para "fomentar la economía de proximidad mediante la contratación pública", la incorporación en la valoración de las ofertas del cálculo de la huella de carbono y otros consumos energéticos (objetivo 5.4.3).

[83] Artículo 33, *Ley 11/2023*. Las *Ley 1/2024, de 11 de enero, de la calidad alimentaria de Galicia* prevé la aprobación de una guía autonómica de compra pública de productos alimentarios, en la que se podrá incluir criterios "medioambientales, incorporando la contribución a la preservación del medioambiente y a la lucha contra el cambio climático, a través de la minimización de la huella de carbono y, en especial, de las emisiones de CO2 a la atmósfera en las *actuaciones de aprovisionamiento y transporte de alimentos*" (art. 65.2).

productos alimentarios locales". Tras la adopción de un acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Comunidad Autónoma de Illes Balears, este párrafo ha sido modificado del siguiente modo: "utilización o adquisición de productos frescos y de productos que generen menos huella de carbono al ser abastecidos por razón de su proximidad o por otras causas"[84].

De este proceso, parece entenderse, como vía válida para fomentar la compra de proximidad, no solo la utilización de criterios referidos a "productos frescos", como ya hemos comentados, sino también, y esto es en lo que queremos poner el acento, los "productos que generen menos huella de carbono al ser abastecidos por razón de su proximidad".

La huella de carbono, como metodología de cálculo de las emisiones ligadas el transporte de alimentos u otros productos, como el suministro de materiales o productos en obras o servicios, puede ser utilizada como criterio de adjudicación o, con mayor facilidad y menor riesgo, como condición especial de ejecución del contrato. El cálculo de la huella de carbono ligada al transporte ya dispone de metodologías y datos para su determinación objetiva; mayores dificultades plantea el cálculo de la huella de un producto durante todo su ciclo de producción, que es lo que permitiría una comparativa completa del impacto climático de la prestación[85]. La utilización de esta metodología en la valoración de las ofertas o en la ejecución contractual requiere de una preparación técnica adecuada de las cláusulas en el proceso de preparación del contrato, si queremos evitar riesgos de incumplimiento de los principios de contratación y asegurar un rendimiento social y ambiental efectivo. Nos remitimos, en este sentido, a las consideraciones realizadas en el apartado anterior, a las iniciativas impulsadas en este ámbito[86] y a las valoraciones y propuestas realizadas en una publicación previa[87].

---

[84] Artículo 54.2, letra b.

[85] La fase de transporte del producto, en algunos casos, representa un pequeño porcentaje de las emisiones generadas durante el ciclo de vida de un producto. Por ello, la determinación de cláusulas basadas en la huella de carbono tiene sentido, para conseguir efecto importantes en términos de reducción de gases de efecto invernadero, en aquellos casos en donde la fase de transporte representa una aportación significativa (SANYE MENGUAL, E., VALENZANO, A., SINKKO, T., GARCÍA HERRERO, L., CASONATO, C., LISTORTI, G., SALA, S., Sustainable public procurement: current status and environmental impacts, Knowledge to support policymaking, Joint Research Center, 2024, p. 42).

[86] *Guia de càlcul dèmissions de gasos amb efecte d'hivernacle* (GEH) de la Oficina Catalana del Canvi Climàtic, 29 de mayo de 2023.

[87] PERNAS GARCÍA, J.J., "La utilización de la huella de carbono en la preparación de contratos públicos: Posibilidades y límites de un proceso en construcción", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, NÚM. 61, 2024, pp. 60-106.

Las cláusulas articuladas sobre la huella de carbono de una prestación, derivadas de la distancia de transporte, están justificadas por razón la concurrencia de razones imperiosas de interés general, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, siempre que se deriven de la ejecución de la prestación. Además, no generan, bien formuladas, riesgos de vulneración del principio de igualdad de trato, ya que permiten evaluar el impacto climático de la prestación objeto del contrato, con independencia del origen, sede o domicilio del licitador. Desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, son útiles para medir objetivamente la incidencia ambiental de la prestación; evitando cláusulas climáticas no útiles, o imperfectas, para medir las emisiones de una prestación, como las vinculadas a un territorio (que otorgan puntos adicionales a las prestaciones de un término municipal, otorgando cero a aquellas que se derivan de fuera, p.e.), o que establecen puntos por tramos (produciendo saltos desproporcionados de puntuación, entre prestaciones muy similares por razón del impacto).

Hay en todo caso que evaluar, caso por caso, la conveniencia de recurrir a estas metodologías de cálculo de la huella de carbono ligadas a la distancia de transporte. En algunos casos, puede ser más sencillo, seguro jurídicamente y efectivo, en términos de rendimiento ambiental, establecer prescripciones técnicas que integren el uso de materiales y productos bajos en carbono, como el uso de la madera en una obra, o la definición de menús con productos de reducida huella de carbono en un contrato de servicios de comedores escolares, que aseguran la consecución del resultado de reducción del impacto climático de la prestación[88].

4.2.2.4. La compra de productos locales cuando el objeto del contrato lo justifique

El artículo 126.6, LCSP que dispone que "salvo que lo justifique el objeto del contrato", las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos.

[88] SANYE MENGUAL, E., VALENZANO, A., SINKKO, T., GARCÍA HERRERO, L., CASONATO, C., LISTORTI, G., SALA, S., indican en este sentido que "GHG emissions from transportation make up a very small amount of the emissions from food and the type of food consumed is far more important than its modality (Ritchie & Roser, 2022); Cerutti et al., 2018). The impact of transport is small for most products, with the exception of transport by air or long refrigeration storage needed (Webb et al., 2013)." (*Sustainable public procurement: current status and environmental impacts, Knowledge to support policymaking*, Joint Research Center, 2024, p. 48).

Por tanto, la LCSP no permite cláusulas de arraigo que tengan por finalidad "favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos", salvo que lo justifique el objeto del contrato. La referencia a un origen o procedencia determinada será válida cuando sea necesaria para satisfacer la necesidad necesaria. Puede ser, por ejemplo, el caso de contratos de servicios o de suministros realizados para realizar actos destinados a promover el consumo de productos locales o el turismo de una zona[89].

4.2.2.5. La compra de "productos locales" como obligación del contratista en la ejecución en los contratos de obra o servicios ¿Un medio válido para la compra de proximidad?

La compra de "producto local" en el caso de los contratos de suministro plantea evidentes riesgos de vulneración del principio de igualdad de trato y no discriminación, debido a la vinculación entre producto y sujeto proveedor. No parece el "lugar" más idóneo para establecer una cláusula de referida a la compra de "productos locales", sin perjuicio de que, caso por caso, pueda verificarse la concurrencia de una razón imperiosa de interés general (p.e. seguridad alimentaria y el reforzamiento de las cadenas de suministro locales) y el cumplimiento del test CONSTE[90]. Recordemos que las cláusulas de proximidad no están prohibidas de modo absoluto en el Derecho de la UE. En el caso de los contratos de suministro, podría acudirse, con mayor seguridad, a las alternativas potencialmente favorecedoras de la compra de proximidad analizadas en los epígrafes 2.2.1 a 2.2.4 y 2.2.6.

Sin embargo, otra valoración más flexible merece, a nuestro juicio, la posibilidad de utilizar cláusulas de producto local en los contratos de obra o servicio. La obligación, como condición especial de ejecución, de compra de

[89] Véase sobre esta cuestión, con ejemplos clarificadores, MELO FERNANDEZ, Débora, "La contratación de proximidad en el Derecho portugués sobre contratación pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023. Véase en este sentido las notas 31 y 32.

[90] MELO FERNANDEZ considera válidas las condiciones especiales de ejecución ligadas a la economía local y regional, en determinados casos: "En nuestra opinión, esto es válido si se trata de preservar un sector o industria de los que depende la supervivencia de una determinada tradición cultural o patrimonio regional (valores protegidos por los artículos 13.º, 36.º y 167.º del TFUE) o de garantizar la seguridad alimentaria, cuando es necesario mantener la capacidad nacional de producción de alimentos y el acceso de los ciudadanos a alimentos asequibles. También es posible considerar la aceptación, en un sentido más amplio, de la consagración de condiciones contractuales destinadas a garantizar el mantenimiento de una industria vital para la economía de un país o región, en la medida en que pueda demostrarse la idoneidad y necesidad de estas medidas" ("La contratación de proximidad en el Derecho portugués sobre contratación pública", Revista General de Derecho Administrativo, Iustel, octubre 2023, p. 17).

"productos locales"[91] (o incluso los de "calidad geográfica diferenciada"[92]), en los contratos de obra (p.e. suministro de madera para la realización de una edificación) y servicio (p.e. productos alimentarios en un contrato de un comedor público) es una vía que podría resultar válida para el impulso de la compra de proximidad. Una valoración parecida merecería el establecimiento de criterios de aplicación automática que impliquen la asunción del compromiso de adquisición de estos productos en la ejecución del servicio u obra; incluso podría ofrecer una vía más flexible de integración de esta perspectiva[93]. Por el contrario, el establecimiento de una especificación técnica o, incluso, de criterio de adjudicación[94] referidos a la necesidad de acreditar la disponibilidad de dichos productos en el momento de la presentación de la oferta, no parece fácilmente compatible con el principio de proporcionalidad.

En el caso de los contratos de obra o servicio, al ser el producto un elemento secundario de la prestación, el riesgo de vulneración del principio de igualdad no está necesariamente implícito. Al establecer la proximidad del producto

[91] El concepto de "venta" o de "producto de proximidad" no ha sido precisado legalmente de modo armonizado. Existe alguna referencia de definición legal a nivel autonómico, claramente insuficiente. Compartimos el análisis que realiza LAZO VITORIA: "Del análisis de la regulación española se han identificado los siguientes tres conceptos jurídicos: "producto de proximidad"; "producto local"; y "circuito corto de distribución". Sin embargo, se ha sugerido completar la regulación (ahí donde sea necesario) para dotar de contenido a dichas expresiones. Bien sea proporcionado una definición completa o cuando ello no sea posible al menos los parámetros necesarios para su concreción. Con ello se garantiza una aplicación homogénea y se aporta seguridad a los órganos de contratación y operadores jurídicos" ("El tsunami del "producto local" llega a la contratación pública en España", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023).

[92] La *Ley 1/2024, de 11 de enero, de la calidad alimentaria de Galicia* integra en dicho concepto de "calidad diferenciada", además de los productos con certificación ecológica, los "inscritos en los registros europeos de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas" (art. 65.2).

[93] En las licitaciones de los comedores escolares en España, analizadas por Grupo de Investigación Compra Pública Verde UAH, se está utilizando los criterios de adjudicación (55% de los casos analizados) y especificaciones técnicas (40%) para introducir cláusulas de proximidad. En el caso de los criterios de adjudicación, en un 57,5%, se configuran como criterios automáticos. El recurso a las condiciones especiales de ejecución tiene menor alcance (4,26%) (GIMÉNEZ BALDAZO, M., ALEXANDERS AZNARAN, C., FERREIRA TELLES, E., ARMADA SEGUÍN, M., "Producto de proximidad y comedores escolares en España: Análisis de las licitaciones públicas (2018-2022)", *Revista general de derecho administrativo*, Iustel, 2023).

[94] MELO se manifiesta favorable a criterios de adjudicación que aludan a la utilización de productos de origen local o regional: "somos de la opinión de que dicha valorización puede ser válida a la luz del Derecho europeo en la medida en que esté al servicio -siempre con respeto al principio de proporcionalidad- de intereses y valores vitales de la propia Unión Europea, como la sostenibilidad, y no de intereses exclusiva o marcadamente nacionales, como la dinamización del tejido económico nacional o local" ("La contratación de proximidad en el Derecho portugués sobre contratación pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023, p. 18).

como condición especial de ejecución en estos contratos de obra o servicio, ello no supone una barrera de acceso a los licitadores a la licitación, ya que es una obligación que solo afecta al contratista. La proximidad del producto que debe ser adquirido en fase de ejecución no plantea problemas de discriminación, pues el contratista accede con libertad a un mercado abierto para proveerse de productos para la ejecución del servicio o la obra, salvo que puedan acreditarse circunstancias de mercado que puedan, en la práctica, representar una barrera efectiva y desproporcionada de acceso a la contratación. En este sentido, destaca la aprobación en Hungria[95] de normas específicas aplicables a los procedimientos de contratación de servicios de restauración colectiva, que prevén precisamente la obligatoriedad de establecer condiciones especiales de ejecución[96] -con relación a determinados porcentajes del valor total de productos adquiridos-, referidas a que los productos adquiridos procedan de "cadenas cortas de suministro" y de "productos alimentarios locales"[97].

Dicho esto, comentamos a continuación la Resolución 302/2024, de 31 de julio, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público[98], como fórmula de contraste con el planteamiento realizado este epígrafe. En este caso, se trata de un contrato de servicios de comedores escolares en la Comarca de El Ripollés. En los pliegos técnicos se integró la exigencia de que el 100% de los productos se derivaran de dicha comarca o de Cataluña.

El Tribunal se pronuncia en el siguiente sentido:

> *"Si bien es ciertamente loable la voluntad de favorecer el producto de proximidad por parte del Consejo comarcal, tal como se ha configurado a la licitación, las prescripciones impugnadas de la cláusula 15 del *PPT imponen directamente un origen territorial determinado para los alimentos a proveer (sea del Ripollès, la gran mayoría, o de Cataluña, en otros), exigiendo concretar los productores ya en la oferta a presentar y, al fin y al cabo, plantean la concreción de la procedencia de los alimentos como finalidad en sí misma sin*

[95] *Decreto 676/2020, de 28 de diciembre, sobre las normas específicas de procedimiento aplicables a la contratación pública de servicios de restauración pública.*

[96] También establece la obligatoriedad de utilizar al menos tres de los criterios de adjudicación definidos en la norma, entre los que se menciona: el compromiso de utilizar un porcentaje superior de productos adquiridos mediante cadena corta de suministro y de productos alimenticios locales, que el establecido como obligatorio como condición especial de ejecución.

[97] Esta norma define "producto alimentario local". Se consideran como tal aquellos que disponen de un determinado sistema de etiquetado, y los que son elaborados por pequeños productores, por referencia en parte al Reglamento 853/2004, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal (art. 4).

[98] Véase un comentario a esta Resolución, en LAZO VITORIA, X., ARMADA SEGUÍN, M., "Nuevamente el debate del producto de proximidad y los comedores escolares públicos", *Observatorio de Contratación Pública*, 2024, en www.obcp.es, vito a 3 de abril de 2025.

considerar alternativas tales como optar por el producto fresco y de calidad y fomentar la diversidad alimentaria –siendo estos, precisamente, dos de los beneficios que el Consejo comarcal entiende que reportará la incorporación de alimentos del Ripollès a los menús de los comedores escolares–.

Así, a criterio de este Tribunal, las prescripciones controvertidas no constituyen ni la necesidad del órgano de contratación que busca satisfacer mediante la licitación del contrato ni son tampoco ninguna exigencia para la prestación del servicio escolar de comedor que se pretende contratar, a falta de este modo la necesaria vinculación con el objeto del contrato.

No solo esto, sino que se puede identificar en aquellas prescripciones una restricción a la libre concurrencia fundamentada en el llamado "arraigo territorial" para la cual no concurren los requisitos que impone la doctrina y jurisprudencia para su admisibilidad y es que, tanto de la jurisprudencia como de la doctrina de los tribunales contractuales, se puede afirmar que los criterios de arraigo territorial, atendida la excepcionalidad que suponen por la afectación a primeros de libre concurrencia, tienen que estar definidos y justificados de acuerdo con la naturaleza, objeto y necesidad del contrato y siempre desde la perspectiva que no exista una alternativa más adecuada para el logro del objetivo perseguido (en este sentido, entre otras muchas, las resoluciones 210/2024, 605/2023, 456/2023, 248/2023 y 187/2023 de este Tribunal)".

Se echa en falta una aplicación más "ordenada", precisa y clara del test CONSTE definido por el TJUE, que debemos recordar aquí: en primer lugar, análisis del carácter no discriminatorio de la cláusula, lo cual implica la determinación de su vinculación o no con el objeto del contrato; en segundo término, la determinación de la concurrencia de una razón imperiosa de interés general; y, en tercer lugar, la superación del test de proporcionalidad, que implica la verificación de si la medida es útil para el objetivo que se pretende y de si es necesaria, esto es, si es la medida menos restrictiva para alcanzar el objetivo. La justificación de una condición especial de ejecución de esta naturaleza en el expediente debe abordar con precisión estos tres aspectos.

El Tribunal parece entender que no fue suficiente la justificación de dicha cláusula de proximidad por parte del órgano de contratación, que alegó en este caso el fomento de la economía local y la sostenibilidad del entorno. Este nos permite recordar la necesidad de una motivación completa y suficiente en el expediente; no quedarse en meros apriorismos generales sobre el impacto social y ambiental de la compra de proximidad[99].

[99] Véase en este sentido, SANYE MENGUAL, E., VALENZANO, A., SINKKO, T., GARCÍA HERRERO, L., CASONATO, C., LISTORTI, G., SALA, S., *Sustainable public procurement: current status and environmental impacts, Knowledge to support policymaking*, Joint Research Center, 2024, p. 51, que indica que no siempre la compra local genera mayores beneficios ambientales, sino que depende de aspectos como los procesos de producción o logísticos.

El Tribunal entiende que una cláusula de este tipo no está vinculada con el objeto del contrato, partiendo de una doctrina, desarrollada intensamente por el TACR, que parte de la premisa de que solo están vinculadas al objeto del contrato aquellas cláusulas que afectan al rendimiento económico u operativo o funcional de la prestación. En este sentido, el Tribunal dispone que estas especificaciones técnicas "no constituyen ni la necesidad del órgano de contratación que busca satisfacer" ni son "ninguna exigencia para la prestación del servicio escolar de comedor que se pretende contratar". Como hemos indicado, ni el TJUE, ni el Derecho de la UE, exigen que las cláusulas ambientales generen un rendimiento económico u operativo o funcional en la prestación, admitiendo criterios que solo generen rendimiento social o ambiental, ofreciendo un beneficio a la sociedad, tal y como evidencian los asuntos *Concordia Bus* (2002) y *Wienstrom* (2003). De hecho, una interpretación en contrario, imposibilita, en buena medida, la integración de consideraciones estratégica en la contratación pública, objetivo esencial de las directivas de la UE, imposibilitando su efecto útil.

Con todo, el Tribunal catalán entiende, con acierto en este punto, que el establecimiento de esta cláusula de proximidad como especificación técnica plantea una barrera desproporcionada de acceso a la licitación, ya que debe ser cumplida por los licitadores en el momento de presentación de la oferta. Por ello, planteamos en este epígrafe, la validez de establecer exigencias de compra de producto local exclusivamente a los contratistas, mediante la determinación de una condición especial de ejecución, limitada a los contratos de obra o servicios.

No compartimos otra parte del planteamiento del Tribunal. Parece indicar que el órgano de contratación debería haber considerado medidas menos restrictivas para alcanzar el objetivo, como la adquisición de "productos frescos" y de "calidad" y "fomentar la diversidad alimentaria". Como hemos indicado, el test de proporcionalidad exige la adopción de las medidas menos restrictivas para alcanzar el objetivo, sin modularlo o ponerlo en cuestión. A este respecto, y más allá de la concreta resolución, la adquisición de productos frescos o de calidad, pueden ser un facilitador, pero no aseguran el cumplimiento, al menos no en la misma medida, del objetivo del fomento de la compra de proximidad, no como objetivo en sí mismo, sino como medio para conseguir objetivos de políticas públicas como la lucha contra el despoblamiento rural, la cohesión territorial o la resiliencia social, mediante el reforzamiento de la capacidad productiva local en un sector esencial como el alimentario. El establecimiento de una condición especial de ejecución de compra de "producto local", adecuadamente justificada en el expediente y formulada en los pliegos, en el marco de los contratos de obra y servicio, se

plantea como la medida menos restrictiva del acceso a la licitación, al exigirse exclusivamente al contratista.

La exigencia como condición especial de ejecución en los pliegos contractuales de una obra o servicio debería ser "coherente" con los propios objetivos de fomento de la economía local establecidos en el concreto ámbito territorial del ente contratante. Este podría ser el caso, por ejemplo, de la definición de producto local que haga referencia a los derivados de una reserva de la biosfera, de las que forma parte el ente contratante, cuando tengan entre sus finalidades el fomento de la producción local y/o ecológica. En el asunto que acabamos de utilizar, referido a un contrato municipal en una determinada comarca catalana, no parece haber una justificación objetiva en la consideración como producto local de los productos de origen catalán. Asimismo, en la fase de preparación contractual habría que verificar, mediante por ejemplo una consulta preliminar abierta al mercado, que no se da en el mercado ninguna circunstancia que, en la práctica, ponga a determinados operadores económicos en situación de ventaja, por la introducción de esta condición especial de ejecución en los contratos de obras o servicio. Igualmente, dicha consulta será la oportunidad para valorar otros elementos en presencia como la sostenibilidad económica de dicha exigencia y la viabilidad del servicio contratado, ya que puede que el mercado no ofrezca los productos demandados en cantidad suficiente.

Finalmente, procede recordar aquí que es indispensable avanzar hacia una definición jurídica armonizada de "producto local"[100] y en la concreción precisa de su utilización en la contratación pública de sectores esenciales, como el alimentario. Más allá de las propuestas que pretendemos poner sobre la mesa en este epígrafe, la seguridad jurídica necesaria para los órganos de contratación, que quieran impulsar la compra de producto local en sectores esenciales, debe venir de la mano del derecho positivo, bien con motivo de la revisión de las Directivas de contratación o bien reformando nuestra LCSP, especialmente en el marco de la compra sin interés transfronterizo cierto[101].

[100] Sobre la importancia de esta definición, en experiencias comparadas, véase GORIS GORIS, D., VALERIO VALERIO, A., "Contratación pública y producto local: una mirada a su regulación y aplicación en la República Dominicana", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023, p. 14; RUIZ MADRIGAL, D., MIRANDA ZÚÑIGA, R., "La priorización de los proveedores locales en la regulación sobre las compras públicas en Chile", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.

[101] En el Derecho portugués, se prevé una reserva de contratos a favor de operadores económicos locales con relación a contratos "siempre que no revelen un cierto interés transfronterizo". Sobre esta cuestión, véase MELO FERNANDEZ, Débora, "La contratación de proximidad en el Derecho portugués sobre contratación pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023, p.7.

4.2.2.6. Fomentar políticas de proximidad con las "herramientas" disponibles

Mas allá de estas propuestas de los epígrafes anteriores, algunas de las cuales (como las del punto 2.2.5) plantean riesgos en el actual contexto jurídico y cultural, marcado por las reticencias hacia las cláusulas de proximidad, no debemos olvidar el potencial de una adecuada división en lotes, la definición de condiciones cualitativas de prestación que facilite la participación de actores locales o una determinación de costes que no excluya la participación de pequeños productores locales[102]. Con esta última finalidad, es fundamental conocer el tejido productivo local[103], mediante el recurso a las consultas preliminares al mercado.

El coste de ciclo de vida de los productos puede ser otro recurso, indirecto, para facilitar la compra de proximidad, si bien para su utilización es preciso disponer de metodologías y de un nivel de profesionalización adecuado. Asimismo, no parece incompatible con los principios de la contratación pública, al menos a priori, el establecimiento de un criterio de adjudicación que haga referencia al impacto positivo de la ejecución de la propuesta del operador en la economía local en el territorio, siempre que no esté formulado de modo discriminatorio y vinculado al objeto del contrato[104]. En todo caso, puede

[102] FALVO, C., LICHÈRE, F., destacan que "d'autres critères qui peuvent conduire à la sélection d'une entreprise ou un produit locales sont ceux relatifs au coût du cycle de vie de denrées alimentaires ou au service de restauration collective, aussi bien que les délais d'exécution, les conditions de livraison et la sécurité d'approvisionnement. (…) En plus, d'autres prescriptions particulières, telles que celles concernant les conditions d'élevage du bétail ou prévoyant un délais de livraison courtou, encore, la réduction des emballages, peuvent permettre de favoriser une offre de proximité" ("L'achat public de proximité en France: le cas des produits alimentaires", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023, p. 14). Sobre la importancia del factor precio, KRIVASONOKA indica lo siguiente: "according to research studies, price is the decisive factor in public catering. Financial pressure is the most important obstacle in implementing sustainable public procurement (Walker & Brammer, 2009). Local producers have the same conditions in public procurement and they must compete with large food manufacturing companies and wholesalers. But the problem is that they cannot win because, on the whole, the costs of local food and therefore the price are higher, given the small production quantities" ("Regulations of public food procurement: opportunities and challenges", *Research for Rural Developpement*, 2017, vol. 2, p. 197)

[103] Es de interés en este sentido la experiencia de diálogo con el mercado del departamento de la Dordogne en Francia, en el marco de la preparación de los contratos de comedores escolares ("L'achat public de proximité en France: le cas des produits alimentaires", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023, pp. 19 y ss).

[104] MELO FERNANDEZ, Débora, "La contratación de proximidad en el Derecho portugués sobre contratación pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023, pp. 17 y 18.

tratarse de un criterio difícil de valorar, con las implicaciones que ello tiene en términos de generación de riesgos jurídicos. Finalmente, la contratación menor ofrece un amplio margen para el fomento de la economía local y la compra de producto de proximidad, sin los límites derivados del principio de igualdad de trato y no discriminación[105].

Las entidades, especialmente las locales, deberían tener una clara política estratégica de impulso de la economía local, mediante el aprovechamiento del legítimo espacio de la compra menor y el resto de la las posibilidades comentadas. Como ha señalado el profesor GIMENO FELIU, "la concreta estrategia de cada Administración local debe servir para adquirir productos de proximidad como regla general, lo que se encuentra impulsado por las propias instituciones europeas"[106].

5. LA UTILIZACIÓN DE "CLÁUSULAS DE PROXIMIDAD" QUE DAN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE PROXIMIDAD EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS

5.1. El principio de proximidad como expresión de los principios de la política ambiental comunitaria y su proyección en la política de mercado interior

El principio de proximidad (y autosuficiencia) es la plasmación específica en la normativa de residuos del "principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma", propio de la política ambiental comunitaria (art. 191.2, TFUE)[107]. Hay que tener en cuenta que los principios

[105] En este orden de cosas, debería extenderse el margen de la contratación menor, para que sea acorde, cuando menos, con el incremento de precios del 23% desde el año 2017.

[106] GIMENO FELIU, J. M., "Hacia una nueva contratación pública en clave geoestratégica: la brújula de la competitividad en Europa al servicio de las políticas públicas", *Observatorio de los Contratos Públicos 2025* (en prensa).

[107] Véase también en parecidos términos el *Decreto 76/2016, de 17 de mayo, que establece las condiciones para la adaptación de los requisitos higiénico-sanitarios de diversos ámbitos de la producción agroalimentaria de Euskadi*. En este sentido, procede indicar que el TS ha dispuesto que "el principio de proximidad y suficiencia pretende garantizar la existencia de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación que permitan que los residuos sean depositados y destruidos en las instalaciones adecuadas más próximas, por lo que no es sino una proyección del principio de "corrección de los atentados al medioambiente en la fuente" establecido en el artículo 191.2 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), del que deriva, asimismo, que pueda prohibirse el transporte de residuos con destino a su eliminación…." (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre 2016 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Rafael

de la política ambiental de la UE no solo tienen proyección sobre esta política, sino que en virtud del principio de integración ambiental (recogido en las "Disposiciones de aplicación general" del TFUE, art. 11[108], TFUE) despliegan sus efectos sobre el resto de las políticas comunitarias, incluida la política de mercado interior, en cuyo seno se desarrolla la normativa comunitaria de contratación pública.

Esto ha lugar a que el apoyo a las políticas ambientales sea un objetivo central de la Directiva 2014/24Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. Además, "ninguna disposición en la presente Directiva debe impedir la imposición o ejecución de medidas necesarias para (…) la conservación de las especies vegetales o de otras medidas medioambientales, en particular teniendo en cuenta el desarrollo sostenible, siempre que dichas medidas sean conformes con el TFUE" (cdo. 41). Las exigencias del Derecho de la contratación pública no deben de ser un obstáculo para la adopción de medidas ambientales necesarias, alineadas los principios de la política ambiental, como el "principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma", siempre que sean compatibles con el TFUE.

5.2. Consideraciones generales sobre el alcance del principio de proximidad, como elemento justificativo de la restricción de las libertades comunitarias, en la doctrina del TJUE

El alcance del principio de proximidad en materia de residuos fue definido por el TJCE en su sentencia de 9 de julio de 1992, asunto C-2/90, Comisión/Reino de Bélgica. En 1990, la Comisión interpuso recurso contra el Reino de Bélgica por estimar contraria a Derecho comunitario la prohibición absoluta, establecida en la región Valona, al almacenamiento, depósito o vertido de residuos procedentes de otros países de la Comunidad y de otras regiones de Bélgica, con las obligaciones previstas en los artículos 30 -libre establecimiento- y 36 -libre prestación de servicio- del Tratado.

Fernández Valverde, FJ. 4). En este mismo sentido, el TS ha interpretado que "el principio de proximidad es uno de los principios que gobierna la gestión de los residuos", que "está directamente relacionado con el principio de corrección de la contaminación en su origen" (Sentencia del TS, 216/2017, de 9 de febrero de 2017, núm. rec. 108/2016).

[108] "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible" (art. 11, TFUE).

El TJCE resuelve que "(...) los residuos son objetos de características especiales" y que "su acumulación, incluso antes de tomarse peligrosos para la salud, constituye, debido principalmente a la escasa capacidad de cada región o localidad para recibirlas, un peligro para el medio ambiente"[109]. Todo ello unido al peligro derivado de la afluencia masiva y anormal de residuos procedentes de otras regiones a la región Valona, llevó al Tribunal a considerar justificada la limitación territorial controvertida sobre la base de la "exigencia imperativa" de protección ambiental[110].

A pesar de ello, la Comisión alegó también contra dicha medida, su carácter discriminatorio, al considerar que dicha actuación se centraba en los residuos procedentes de otros Estados miembros, los cuales no son menos nocivos que los producidos en la región Valona. El Tribunal resolvió, conforme a reiterada jurisprudencia, que las exigencias imperativas sólo son alegables en caso de medidas indistintamente aplicables a los productos nacionales e importados. Sin embargo, el Tribunal considera, para apreciar el carácter discriminatorio o no de la restricción controvertida, que "debe tenerse en cuenta la particularidad de los residuos". "En efecto, el principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente (...) implica que incumbe a cada región, municipio u otro ente local las medidas apropiadas para asegurar la recepción, el tratamiento y la gestión de sus propios residuos; en consecuencia, éstos deben gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar al máximo su traslado"[111]. Concluye el Tribunal afirmando que " (...) debido a las diferencias existentes entre los residuos producidos en un lugar y en otro y de su relación con el lugar de producción, las medidas objeto de litigio no pueden considerarse discriminatorias"[112].

En la sentencia de 4 de marzo de 2010, asunto C-297/08, Italia, el TJUE ha indicado que la "búsqueda de un tratamiento de residuos en una instalación lo más cerca posible" es una de las "medidas más importantes" de la normativa comunitaria de residuos (ap. 64)[113]. Así, "los criterios de localización de los

[109] Sentencia del TJUE de 9 de julio de 1992, asunto C-2/90, *Comisión/Reino de Bélgica*, ap. 30.
[110] Ídem, ap. 32.
[111] Ídem, ap. 34.
[112] Ídem, ap. 36. Véase sobre esta sentencia, PERNAS GARCÍA, J. J., "Los principios de la política ambiental comunitaria y la libre circulación de mercancías", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 5, 2001, pp. 617 y 618).
[113] "64 Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que una de las medidas más importantes que deben adoptar los Estados miembros en el marco de la obligación que les incumbe, en virtud de la Directiva 2006/12, de establecer planes de gestión

lugares de eliminación de residuos deben elegirse a la luz de los objetivos perseguidos por la Directiva 2006/12, entre los cuales figuran, en particular, la protección de la salud y del medio ambiente y la creación de una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, que debe permitir específicamente la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas". "Por ello, dichos criterios de localización deberían referirse, concretamente, a la distancia que separa esos lugares de los hábitats en los que se producen los residuos (…)" (ap. 65).

5.3. Reconocimiento del principio de proximidad en la normativa de residuos y su impacto en la preparación de los contratos de tratamiento de residuos

El principio de proximidad es una exigencia normativa[114] para la gestión de los servicios recogida y tratamiento de residuos por parte de las entidades públicas. De acuerdo con las previsiones de la LRSCEC, la preparación de las concesiones para el desarrollo y gestión de infraestructuras de tratamiento de residuos y los contratos de recogida y tratamiento de residuos deberían aplicar las exigencias de los principios de proximidad y autosuficiencia. Asimismo, este principio de proximidad también podrá tener proyección en los contratos de obras, servicios o suministros que generen residuos, mediante el posible

---

que pueden incluir, en particular, "las medidas apropiadas para fomentar la racionalización de la recogida, de la clasificación y del tratamiento de los residuos", es la búsqueda de un tratamiento de residuos en una instalación lo más cercana posible, prevista en el artículo 5, apartado 2, de dicha Directiva (véase la sentencia de 9 de junio de 2009, Comisión/Alemania, C 480/06, Rec. p. I 0000, apartado 37)".

[114] Para dar cumplimiento al artículo 16 de la Directiva 2008/98 de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC) establece la obligación de que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y las comunidades autónomas "adoptarán las medidas adecuadas, sin perjuicio de la aplicación de la jerarquía de residuos en su gestión, para establecer una red estatal integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados (fracción resto)". "Para proteger esta red, se podrán limitar los traslados de residuos" (art. 9.1, LRSCEC). La red deberá permitir la eliminación o la valorización de los residuos, "en una de las instalaciones adecuadas más próximas a su lugar de generación" (art. 9.2, LRSCEC). Asimismo, los traslados de residuos se efectuarán teniendo en cuenta los principios de autosuficiencia y proximidad (art. 31.1, LRSCEC). Par el cumplimiento de dicha finalidad, las Comunidades Autónomas "observarán los principios de proximidad y autosuficiencia". Sobre este principio, véase el preciso trabajo de SANTAMARÍA ARINAS, R., "Los principios de la política de residuos (arts. 7 a 11)", en PERNAS GARCÍA, J. J., SÁNCHEZ, J. (Edis.), *Estudio sistemático sobre la ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. monográfico, 2022.

establecimiento de cláusulas que obliguen a los contratistas al tratamiento de residuos de acuerdo con el principio de proximidad. Debemos tener en cuenta, a este respecto, que el cumplimiento de las obligaciones en materia medioambiental es un principio de la contratación pública, tal y como ha establecido el TJUE en la sentencia de 30 de enero de 2020, C-395/18[115].

5.4. La utilización de criterios o cláusulas ambientales que dan cumplimiento el principio de proximidad, cuyo concreto alcance está positivizado en un reglamento comunitario: sentencia del TJUE de 12 de diciembre de 2013, asunto C-292/12, Ragn-Sells AS

La sentencia del TJUE de 12 de diciembre de 2013, asunto C-292/12, *Ragn-Sells AS*, analiza una cuestión prejudicial en el marco de un litigio entre una empresa y un municipio, con relación a determinadas cláusulas del pliego de condiciones elaborado en el marco del procedimiento de adjudicación de una concesión de servicios relativos a la recogida y el transporte de los residuos generados en su término municipal. Se plantea la legalidad de una cláusula que establece que los residuos municipales mezclados deben ser transportados a un determinado centro de gestión de residuos, que se encuentra a cinco kilómetros de municipio indicado, y los residuos industriales y de la construcción a un centro de gestión a 25 kilómetros.

El Tribunal resuelve la cuestión mediante la aplicación del principio de proximidad, en atención a su diferente alcance dependiendo el destino de los residuos (a instalaciones de eliminación o de valoración), de acuerdo con las previsiones del Reglamento (CE) 1013/2006 del Parlamento Europeo y del

[115] "A este respecto, procede señalar que el artículo 18 de la Directiva 2014/24, titulado «Principios de la contratación», es el primer artículo del capítulo II de esta Directiva, dedicado a las «normas generales» relativas a los procedimientos de contratación. Por tanto, al establecer en el apartado 2 de dicho artículo que los operadores económicos deben cumplir, en la ejecución del contrato, las obligaciones en materia medioambiental, social y laboral, el legislador de la Unión quiso erigir este requisito en principio, al igual que los demás principios contemplados en el apartado 1 del citado artículo, a saber, los principios de igualdad de trato, de no discriminación, de transparencia y de proporcionalidad, así como de prohibición de excluir la contratación del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24 o de restringir artificialmente la competencia. De ello se deduce que un requisito de este tipo constituye, en la configuración general de la citada Directiva, un valor cardinal por cuyo respeto deben velar los Estados miembros en virtud del propio tenor literal del artículo 18, apartado 2, de la misma Directiva." (ap. 38)

Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos[116], que define el alcance del citado principio en este ámbito[117].

El TJUE indica que el Reglamento citado permite -con relación a los residuos destinados a eliminación y a los residuos municipales mezclados- la adopción de "medidas de alcance general que limiten el traslado de residuos", "con el fin de aplicar el principio de proximidad" (ap. 56). Las cláusulas de contratación, que obligan al contratista a llevar residuos a una instalación de tratamiento situada en un estado miembro, tienen la consideración de "medida de alcance general de prohibición de traslado" (ap. 57)[118]. Esta medida contractual sería conforme con la normativa comunitaria de traslados, "siempre que tuviera por objeto aplicar, en particular, los principios de autosuficiencia y proximidad previstos en el artículo 16 de la Directiva 2008/98" (ap. 58). Así, "las autoridades de los Estados miembros están autorizadas a regular o a organizar la gestión de los residuos a los que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2008/98 de tal manera que sean tratados en la instalación adecuada más próxima" (ap. 62)[119]. Con todo, TJUE no considera conforme esta medida restrictiva con relación a los residuos valorizables, de acuerdo con las previsiones del Reglamento 1013/2006[120], que deja menos margen a los Estados para fomentar el objetivo ambiental de la valorización de residuos.

---

[116] Véase sobre esta cuestión TRIAS PRATS, Bartomeu, "Los principios de proximidad y suficiencia en el régimen de los traslados intraestatales de residuos", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, vol. 51, 2017, pp. 169 a 197.

[117] Véase los apartados 56 a 68.

[118] "Pues bien, se desprende por analogía de los apartados 37 a 42 de la sentencia de 23 de mayo de 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, Rec. p. I-3743), que la obligación, impuesta por una corporación local a la empresa encargada de la recogida de residuos en su territorio, de llevar determinados tipos de residuos a una instalación de tratamiento situada en el mismo Estado miembro equivaldría a una medida de alcance general de prohibición de traslado de los residuos en cuestión a otras instalaciones, prevista en el artículo 11, apartado 1, letra a), del Reglamento no 1013/2006, si los propios productores de esos residuos estuvieran obligados a entregarlos a esa empresa o a esa instalación" (pap. 57).

[119] Con relación a los residuos destinados a eliminación y a los residuos municipales mezclados, el TJUE resuelve la cuestión en el siguiente sentido, de acuerdo con el Reglamento 1013/2006: "63 Por lo tanto, debe considerarse, por lo que respecta a los residuos destinados a su eliminación y a los residuos municipales mezclados recogidos de hogares particulares y, en su caso, de otros productores, que un Estado miembro está facultado para atribuir a las corporaciones locales, en el ámbito geográfico que considere más adecuado, competencias en materia de gestión de los residuos generados en su territorio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que para el mismo se derivan del artículo 16 de la Directiva 2008/98 y que, en el marco de sus competencias, esas corporaciones pueden prever que el tratamiento de esos tipos de residuos tenga lugar en la instalación adecuada más próxima".

[120] "66 Así pues, resulta del análisis de las disposiciones del Reglamento no 1013/2006 aplicables a los traslados entre Estados miembros de residuos destinados a la valorización

En síntesis, el Tribunal resuelve que una obligación impuesta por una corporación local en el pliego de condiciones de un contrato público a la empresa encargada de la recogida de residuos en su territorio, de llevar residuos municipales mezclados a una instalación de tratamiento situada en el mismo Estado miembro, respeta las exigencias del Reglamento 1013/2006, sobre vigilancia y control de los traslados de residuos, siempre que tenga por objeto aplicar los principios de autosuficiencia y proximidad. Sin embargo, a la luz del citado Reglamento, el Tribunal considera inadmisible esta obligación con relación a los residuos destinados a la valorización diferentes de los residuos municipales mezclados (en este caso residuos industriales y los residuos de la construcción). En todo caso, el principio de proximidad, plasmado en este caso en concretas disposiciones de Reglamento 1013/2006, se muestra una vez más en los pronunciamientos del Tribunal como base jurídica justificativa para la restricción de la libre circulación de servicios en el marco de un procedimiento de adjudicación de un contrato público.

5.5. La validez de criterios de adjudicación referidos a la proximidad de instalaciones de tratamiento de residuos. A propósito de la Resolución 84/2017, de 24 de julio de 2017, del Tribunal de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y de la sentencia del TS 1147/2021, de 9 de diciembre de 2021

La Resolución 84/2017, de 24 de julio de 2017, del Tribunal de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi resolvió un recurso contra los pliegos de un contrato de "Recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios". Se incluía un criterio de adjudicación referido a la "proximidad a la planta de gestión", destinada a eliminación de residuos. La recurrente entendía que "la proximidad de la Planta no afecta a la forma de prestar el servicio y no está vinculada al objeto del contrato".

---

diferentes de los residuos municipales mezclados que este Reglamento no contempla la posibilidad de que una autoridad nacional adopte una medida de alcance general que tenga por efecto prohibir total o parcialmente el traslado de tales residuos a otros Estados miembros para ser tratados en los mismos.

67 En consecuencia, tal como resulta del apartado 57 de la presente sentencia, la obligación, impuesta por una corporación local a la empresa encargada de la recogida en su territorio de los residuos industriales y los residuos de la construcción, de su transporte a una instalación de tratamiento situada en el mismo Estado miembro equivaldría a tal medida de alcance general, y no puede considerarse permitida por el Reglamento no 1013/2006 en cuanto se refiere a residuos valorizables, si los productores de los residuos correspondientes estuvieran obligados ellos mismos a entregarlos a dicha empresa o a dicha instalación".

Se analiza por tanto si en la adjudicación de un contrato que tiene por objeto la recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios, la utilización de un criterio de baremación que otorga mayor puntuación a las empresas que tienen instalaciones más próximas a las capitales donde se generan[121], es conforme o no al derecho de la Unión Europea y al principio de igualdad y no discriminación que rige la contratación pública. Es un ejemplo de un tratamiento jurídico impecable de las cláusulas de proximidad, con finalidad estratégica en este caso.

El TRCE alude a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de octubre de 2005, asunto C-234/03, que se pronuncia sobre las exigencias que debe de cumplir una cláusula de arraigo territorial para ser considerada válida, en el marco de un contrato público de prestaciones de servicios sanitarios de terapias respiratorias domiciliarias:

> *"25 Es preciso recordar, como han hecho todas las partes que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, que, con independencia de lo dispuesto en el artículo 46 CE y según reiterada jurisprudencia, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos para atenerse a los artículos 43 CE y 49 CE: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véanse las sentencias de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, apartado 32; de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, apartado 37, y de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros, C-243/01, Rec. p. I-13301, apartados 64 y 65)".*

El TRCE aplica el test de proporcionalidad del TJUE al caso con el siguiente resultado:

> *"Contrastados estos requisitos con el criterio impugnado, se observa que el criterio se aplica, en principio, de forma no discriminatoria, ya que no diferencia en razón de circunstancias personales de los licitadores, tales como su nacionalidad o su domicilio social. También se observa que su justificación, como bien señala el poder adjudicador, responde a un interés general tal y como lo definen las normas nacionales y el Derecho de la Unión (Reglamento 1013/2006 y Directiva 2008/98), como es satisfacer el principio de proximidad, que requiere que los residuos destinados a la eliminación sean tratados en el punto más cercano posible al lugar en el que se producen; en este sentido, la sentencia del TJUE de 12 de diciembre de 2013, asunto C-292/12, ECLI:EU:C:2013:820, establece en su apartado 49 que la normativa europea avala que se pueda limitar la circulación de los residuos para garantizar la protección del medio ambiente. Consecuentemente, la sentencia acepta (apartado 56) que se adopten medidas de alcance general (incluidas las prescripciones de un contrato público) que limiten los traslados de residuos para aplicar el principio de*

[121] Por ejemplo, en el caso de la distancia desde capital hasta la planta de tratamiento de residuos grupo II de otorgaban 5 puntos cuando hubiera una distancia de has 25 km; 4 puntos si hubiera una distancia de entre 25 y 50 km; etc.

proximidad; de hecho, el TJUE declara la validez de una medida más radical que la ahora debatida, como es la obligación contractual de la empresa que gestiona los residuos de trasladarlos a una planta cercana concreta, siempre que ello se justifique en razón del principio de proximidad. Finalmente, el criterio impugnado parece una medida proporcionada, ya que no es excluyente por no ser requisito de admisión, su valoración dentro de la ponderación global es relativamente reducida (un 7%), se determina en razón exclusiva de la distancia sin hacer referencia a que la planta se radique en una u otra Comunidad y la disponibilidad de las plantas no se exige en el momento de la presentación de ofertas ni se exige un título concreto de su disponibilidad por parte del licitador. Por todo ello, el motivo de recurso debe desestimarse"

El Tribunal Supremo ha ratificado el criterio del TRCE, expresado en la Resolución 84/2017, en su sentencia, de 9 de diciembre de 2021[122], sobre la base de la misma doctrina jurídica referida al principio de proximidad:

"Lo cierto es que el análisis de la cuestión planteada debe abordarse tomando en consideración el servicio al que se refiere el contrato de cuya adjudicación se trata -el traslado y gestión de residuos destinados a su eliminación- al existir una especifica regulación que incide en la forma en la que ha de prestarse el servicio y consecuentemente en los criterios que han de primarse en el proceso de adjudicación.

Y desde esta consideración más específica, es la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos, que deroga a la anterior Directiva 2006/12/CE, en donde se regulan los criterios y principios que han de regir el tratamiento de residuos. Así, el artículo 16 de la Directiva vigente (que sustituye al art. 5 de la Directiva 2006/12/CE) establece como principios relevantes a la hora de proceder a la gestión de residuos los de autosuficiencia y proximidad (…)

En definitiva, el art. 16 de la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre - al igual que ya lo hacia el art. 5 de la Directiva precedente 2006/12/CE- establece respecto de los residuos destinados a su eliminación la aplicación de los principios de autosuficiencia y proximidad en lo relativo al traslado y tratamiento de dichos residuos. Lo cual implica que tanto los planes de los Estados miembros como su actuación administrativa, incluyendo la contractual, deben fomentar la creación y utilización de una red que permita la eliminación de los residuos en las instalaciones más próximas"[123].

Sobre la base de la normativa comunitaria -la Directiva 2008/98 - y la doctrina del TJUE -sentencias citadas en este apartado de 4 de marzo de 2010, asunto C-297/08, y de 12 de diciembre de 2013, asunto C-292/12-, el TS entiende que "si los Estados miembros han de planificar la existencia de sus instalaciones de eliminación de residuos para que estén lo más próximas posibles a los centros donde se producen y según el TJUE están autorizadas a regular o a organizar la gestión de los residuos a los que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2008/98

[122] Sentencia del TS 1147/2021, de 9 de diciembre de 2021, núm. rec. 4218/2019, ponente: Diego Córdoba Castroverde.
[123] Ídem, FJ. 2º.

de tal manera que sean tratados en la instalación adecuada más próxima, no puede entenderse que la introducción de un criterio de baremación en un proceso de adjudicación contractual de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios que puntúa, y por lo tanto prima, la cercanía de una instalación respecto del lugar donde se genera el residuo, pueda considerarse contraria al derecho comunitario"[124]. "Antes al contrario, queda amparada por el principio de proximidad recogido en la normativa de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea"[125]. Entiende igualmente que estas razones no pueden considerarse contrario a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos, que recoge, en aplicación del derecho de la UE, los principios de autosuficiencia y proximidad -hoy recogidos en el ya mencionado artículo 9 de la Ley 7/2022-.

Esta doctrina parece que empieza a tener impacto en la valoración de las cláusulas de proximidad integradas en los contratos de gestión de residuos. El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid se ha pronunciado sobre la validez de cláusulas similares de este tipo antes de la sentencia del TS (2021) y después (2023), y podemos observar una aproximación interpretativa más favorable a estos criterios en su resolución más reciente.

---

[124] Ídem, FJ. 2º.

[125] Ídem, FJ. 2º. El Tribunal Supremo refuerza este argumento acudiendo a su sentencia 216/2017, de 9 de febrero, en la que afirma lo siguiente: "resulta importante destacar que la ley estatal establece que los traslados de residuos destinados a la eliminación, así como los traslados de residuos domésticos mezclados destinados a la valorización, deberán llevarse a cabo teniendo en cuenta los principios de autosuficiencia y proximidad. En otras palabras: la nueva Ley restringe la facultad de las comunidades para poner limitaciones al libre traslado de residuos entre comunidades autónomas únicamente para los residuos destinados a la eliminación (cualquiera que sea su naturaleza) y para los residuos domésticos mezclados (es decir, los no provenientes de recogida selectiva) destinados a la valorización, que se sujetarán en todo caso a los citados principios de autosuficiencia y proximidad. Ello quiere decir que esos flujos de residuos deberán necesariamente eliminarse o valorizarse, según sea el caso, en el territorio de la comunidad autónoma donde se generen, siempre que existan instalaciones habilitadas para ello. Y si no fuera así, en aquellas instalaciones existentes en otras comunidades autónomas que geográficamente se encuentren más próximas al lugar de generación de los residuos. Los demás flujos de residuos, como los que son objeto del presente recurso, podrán ser eliminados o tratados en comunidad autónoma distinta a la de su procedencia, siempre sujetos al régimen de intervención administrativa previsto en la propia Ley.
En definitiva, el principio de proximidad es uno de los principios que gobierna la gestión de los residuos y está directamente relacionado con el principio de corrección de la contaminación en su origen, pero debe compatibilizarse en determinados casos con la prioridad de la valorización como vía de gestión, por lo que, para fomentar la valorización la normativa vigente establece que el principio de proximidad no se aplica a los residuos destinados a valorización, distintos de los residuos mezclados procedentes de los hogares".

En su Resolución 421/2021, el TACPCM se pronunció sobre la validez de un criterio de adjudicación que otorgaba 20 puntos sobre 100 referido a la proximidad medida en kilómetros de las instalaciones de tratamiento de residuos sanitarios a los centros sanitarios de Madrid. En ese caso, el Tribunal entendió que la ponderación otorgada era desproporcionada. De modo similar, la Resolución 378/2023, de 19 de octubre, se manifestó sobre la validez de una cláusula de proximidad integrada en los PCA que rige la licitación de un contrato de "servicios de gestión integral de los residuos sanitarios (clases III y V) generados en los centros del Organismo Autónomo Madrid Salud". En dicho pliego se integra un criterio de adjudicación que otorga 15 puntos por el "emplazamiento de la/s planta/s de tratamiento en la Comunidad de Madrid, de forma que se disminuya la huella de carbono, se optimice el tiempo de transporte de los residuos y se acelere su eliminación".

Tras analizar la doctrina del TJUE y del TS y la normativa de la UE y española en materia de residuos, particularmente la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, el TACPCM se pronuncia sobre la validez del criterio de adjudicación, admitiendo el impacto de la sentencia 1447/2021 del TS en el sentido de la resolución previa, la Resolución 421/2021:

> *"Después de nuestra resolución [421/2021], la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1.447/2021 de 19 de diciembre, procedimiento 4218/2019 (ROJ 4631/2021 - ECLI:ES:TS:2021:4631) contiene doctrina sobre la materia, en la que se pronuncia en forma taxativa en favor de primar los criterios de proximidad en este tipo de contratos (…)*
>
> *Atendidas las consideraciones anteriores, sobre la antinomia entre los principios de contratación administrativa y los de autosuficiencia y proximidad, la Sentencia del Tribunal Supremo recoge expresamente la legalidad de una cláusula contractual que prime la consideración de criterios de proximidad en la adjudicación de este tipo de contratos conforme a la normativa nacional y comunitaria.*
>
> *Sobre esta conclusión del Tribunal Supremo, y en los términos en que la formula, no parece desproporcionada la atribución de 15 puntos sobre 100 del total de la puntuación (15 %) y 15 sobre los 70 de criterios de adjudicación de calidad, un 23%, menos puntuación que el criterio de retirada de más residuos, criterio 1.1, puntuado con hasta 25 puntos, y cinco por encima de los criterios 1.3 y 1.4. La puntuación asignada al mencionado criterio, de 15 puntos sobre un máximo de 100, no puede considerarse excluyente para los licitadores, siendo una de las seis mejoras técnicas ponderadas (que puntúan entre todo un máximo de 70 puntos), además de la rebaja económica, puntuada con 30 puntos, todo ello hasta un total de 100. No puede considerarse en el caso desproporcionada la valoración, aunque efectivamente prime a quien disponga de instalación para la eliminación de residuos en la Comunidad de Madrid.*

Se entiende que la valoración del peso relativo a este criterio de adjudicación se mueve entre dos parámetros: si el criterio tiene que primar el principio de proximidad el peso en la valoración global del mismo no puede ser irrelevante, tiene que ser significativo; atendiendo a los principios de igualdad y concurrencia el peso no puede ser excluyente, no puede ser definitorio por sí mismo de la adjudicación.

Se entiende que 15 puntos en los términos de estos Pliegos cumplen con estas premisas."

6. TENDENCIAS DE LA COMPRA DE PROXIMIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA: LA COMPRA PÚBLICA "RESILIENTE", LA "PREFERENCIA EUROPEA" Y ¿LA "COMPRA DE PROXIMIDAD" EN SECTORES ESENCIALES?

Pese a las diferentes alternativas analizadas en este artículo para facilitar la compra de proximidad, no puede negarse la existencia de resistencias culturales y riesgos jurídicos implícitos en cualquier cláusula con "aroma" a proximidad, ante los cuáles se activan automáticamente interpretaciones poco favorables a su utilización, que ignoran la más matizada doctrina del TJUE. Incluso, ignorando dicho contexto cultural, el margen jurídico de que disponen los órganos de contratación sigue siendo limitado. Por todo ello, es precisa seguridad jurídica para la utilización de cláusulas de proximidad "estratégicas" y "de calidad", vinculadas al objeto del contrato. Analizamos, en este sentido, cuáles son las tendencias de la normativa de contratación pública estratégica y en qué medida podemos esperar la integración de los objetivos de proximidad en la contratación pública.

De todas formas, la integración de objetivos de proximidad esto no sería una novedad en el régimen de la contratación pública en la UE. Venimos en cierta medida de ese lugar. Las directivas sobre contratación pública de la UE de los años setenta y noventa admitían medidas nacionales destinadas a dar preferencia a determinados operadores económicos[126], o a reducir las diferencias entre las regiones y fomentar el empleo en las regiones menos favorecidas o afectadas

[126] Art. 29.4, Directiva 71/305/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras; Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro. Este último artículo 26 de la Directiva 77/62 citaba la ley italiana n.º 835 del 6 de octubre de 1950, que establecía la reserva de suministros y trabajos para las administraciones del Estado en favor de los establecimientos industriales de las regiones meridionales y del Lazio.

por el declive industrial[127]. De la mano de las tendencias neoliberales, estas previsiones fueron descartadas por la Comisión Europea[128] al entender que existían medidas alternativas de política social y regional, como los fondos estructurales y las ayudas públicas, para alcanzar dichos objetivos. Así, el legislador de la UE, de la mano de algunos pronunciamientos del TJUE, eliminó toda habilitación a los Estados miembros para adoptar regímenes de trato preferente en favor de empresas nacionales o locales[129]. Este planteamiento se ha mantenido durante décadas.

Con todo, como hemos visto a lo largo de este artículo, se están abriendo "grietas" en el paradigma vigente de la contratación pública que limita de forma intensa la consideración de elementos territoriales. Como hemos visto, las políticas de proximidad están penetrando a través de la legislación y planificación[130] sectorial, en la actividad contractual del sector público, al menos en el plano de la voluntad política y de su plasmación normativa sectorial. Además, este proceso se ha acelerado de forma exponencial por las crisis recientes -COVID, guerra de Ucrania, acceso a semiconductores y materias primas críticas, etc.- y las dinámicas geoestratégicas, que nos han permitido ser conscientes de la franca debilidad de la economía y las sociedades europeas, debido a la dependencia de terceros países con relación a productos y materiales esenciales para la resiliencia social. Así, en determinados sectores esenciales se intuyen tendencias hacia la integración de una perspectiva de proximidad en la compra pública, como en materia de alimentación, como ya hemos apuntado. Asimismo, la Comisión y algunas entidades e instituciones recomiendan la utilización, en la adjudicación de los contratos públicos de medicamentos, de

[127] Art. 31, Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.

[128] *Comunicación de la Comisión "Contratación pública: aspectos regionales y sociales* (COM(89) 400 final, 22/09/1989).

[129] Véase, sobre esta cuestión, MELO FERNANDEZ, Débora, "La contratación de proximidad en el Derecho portugués sobre contratación pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023, pp. 9 y ss.

[130] Destaca en materia de planificación, la *Estratègia catalala de millora de la compra pública* (Acord de Govern 171/2022, de 30 de agosto) que prevé como un objetivo operativo "fomentar la economía de proximidad mediante la contratación pública" (objetivo 5.4.3), así como la aprobación de una ley catalana de contratación pública que fomente dicho objetivo (objetivo 1.1.1) y la incorporación de medidas contractuales de utilización de materias primas de proximidad (objetivo 3.4.2).

criterios ligados a la producción en la UE, EEE o países que hayan celebrado acuerdo sobre contratación pública con la UE[131].

Este contexto ha motivado, en los últimos dos años, el surgimiento de un enfoque obligatorio de compra pública verde y, en consecuencia, de un verdadero derecho sustantivo de la contratación pública verde en la normativa sectorial de la UE en el marco, en buena medida, de la política de economía circular. Este proceso supone la consolidación del carácter estratégico de la contratación pública de la UE, al reforzar y dotar de carácter obligatorio a la compra pública sostenible y, al introducir nuevos objetivos como la resiliencia, que pretende reducir las dependencias de terceros países con relación a tecnologías, materias y productos esenciales y reforzar las capacidades productivas en territorio de la UE[132].

El avance de una determinada comprensión de la compra de proximidad, en determinados sectores esenciales para la resiliencia de la sociedad europea, puede venir de la mano de las nuevas directivas de contratación pública. De hecho, la "Brújula para la competitividad" de la UE (2025)[133] prevé la introducción de la "preferencia europea" en la contratación pública para sectores y tecnologías fundamentales. Se trata de favorecer una "proximidad europea" para garantizar la resiliencia de nuestra economía y reducir la dependencia de terceros países, la seguridad de las cadenas de suministros y recuperar la capacidad productiva en la UE en sectores esenciales. Esto representa un cambio de paradigma de profundo calado en el equilibro entre

[131] Esto es considerado una buena práctica por la Comisión Europea (*Comunicación de la Comisión Europea "Abordar la escasez de medicamentos en la UE"*, COM (2023) 672 final, Bruselas, 24 de octubre de 2023). El Comité Permanent des Médecins Européens indica lo siguiente a este respecto: "Member States should be encouraged to apply other criteria than price in national tendering procedures such as reliability of supply and the number and location of production sites". Propone incluso la integración de una política de proximidad en la preparación de los contratos públicos: "One solution could be the creation of a label "medicine made in Europe" which national health systems can use as a requirement in tendering procedures" (*CPME Policy on medicine shortages*, 3 de abril de 2020, p. 7).

[132] Esta cuestión la hemos analizado dos trabajos: en PERNAS GARCÍA, J.J., "El "Tsunami" regulatorio derivado de las políticas económicas de transición ecológica: hacia un derecho sustantivo de la contratación pública para la "sostenibilidad" y la "resiliencia" en la UE", *Observatorio de Contratación Pública*, septiembre, 2023; "Hacia un derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular", *Observatorio de políticas ambientales 2023* / coord. por Gerardo García-Álvarez García, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda, Alba Nogueira López, 2023, pp. 681-705.

[133] *Comunicación de la Comisión "A competitiveness compass for the EU"*, COM (2025) 30 final, 29/1/2025.

libertades económicas e intervención pública, en el que adquiere peso la defensa de las razones imperiosas de interés general ligadas a la resiliencia de la sociedad europea.

La primera manifestación de este proceso es la denominada "Ley europea de medicamentos críticos"[134], pretende evitar las disrupciones en las cadenas de suministro de estos bienes esenciales y reforzar su disponibilidad, incentivando la diversificación de las cadenas de suministro y la resiliencia de los procedimientos de adjudicación[135]. Con la finalidad de asegurar el suministro de estos productos esenciales, establece la obligación de utilizar requisitos de contratación diferentes al precio, como la resiliencia[136]. La norma obliga a los poderes adjudicadores a aplicar, cuando esté justificado, requisitos de contratación que favorezcan a los proveedores de "medicamentos críticos", sobre los cuales hay un alto grado de dependencia de uno o un número limitado de terceros países, "que fabriquen una proporción significativa de estos medicamentos críticos en la Unión"[137]. Con relación a "otros medicamentos de interés común", se habilita a los poderes adjudicadores, cuando lo justifique un análisis de mercado y por consideraciones de salud pública, a aplicar dicha preferencia en favor de los proveedores que "fabriquen al menos una porción significativa de estos medicamentos en la Unión"[138]. Con todo, estas obligaciones o posibilidades comentadas podrán no aplicarse "cuando lo justifique un análisis de mercado o consideraciones relacionadas con la financiación de los servicios sanitarios"[139].

La aprobación de las nuevas directivas puede ser igualmente la oportunidad para avanzar, ya no solo en la "preferencia europea", sino también en el reconocimiento de cierto espacio para la "proximidad local". Introducir el "producto local", como excepción, claramente definida y armonizada, a los principios de la contratación pública, con relación a determinados sectores

[134] *Proposal for a Regulation laying a framework for strengthening the availability and security of supply of critical medicinal products as well as the availability of, and accessibility of, medicinal products of common interest, and amending Regulation (EU) 2024/795* (COM(2025) 102 final).
[135] Art. 1.2, letra b.
[136] Art. 18.1. A este respecto cita, a modo ejemplificativo, los siguientes requisitos que son manifestación del objetivo de resiliencia: mantenimiento de existencias; número de proveedores diversificados; supervisión de las cadenas de suministro y su transparencia ante el poder adjudicador; cláusulas de ejecución del contrato relativas a la entrega puntual.
[137] Art. 18.2.
[138] Art. 18.3.
[139] Art. 18.5.

esenciales, como el alimentario[140]. El contexto geoestratégico, la dependencia de materiales y productos de terceros países, la seguridad alimentaria y el reforzamiento progresivo de las políticas climáticas, de economía circular y de lucha contra el despoblamiento y cohesión territorial, son razones imperiosas de interés general que pueden "engrasar" la introducción de la compra de proximidad en las nuevas directivas en determinados sectores esenciales, como el alimentario.

En este último sentido, el Consejo Europea de las Regiones ha venido insistiendo en la defensa de los sistemas alimentarios locales. En 2011, solicitó a la Comisión Europea la modificación de las directivas para introducir el criterio de "producido localmente", como "estándar de selección en las licitaciones para el suministro de alimentos, por ejemplo, a escuelas, residencias y edificios públicos"[141]. En 2017 propuso la adopción de una iniciativa voluntaria en la UE, denominada "Buy from European Regions Charter", con la finalidad de apoyar los productos locales y regionales en Europa[142]. En 2025, ha publicado un dictamen sobre "apoyo a las PYMES en las cadenas de valor regionales-fomentar la economía de proximidad", que propone "estudiar medidas para fomentar la participación de las pymes y adaptarlas a los aspectos de proximidad", en el marco de la revisión de las Directiva de contratación pública. Recuerda, tal y como hemos incidido en el presente trabajo que Tribunal de Justicia de la Unión Europea, desde su sentencia de 27 de octubre de 2005, Contse SA, C-234/03, "que las cláusulas de proximidad no están prohibidas en el Derecho de la UE". Además, "la compra de proximidad ayuda a reducir sensiblemente la huella medioambiental, evita los graves problemas de

[140] FALVO, C., LICHÈRE, F., manifiestan en este sentido lo siguiente: "À l'échelle européenne, certains acteurs préconisent l'introduction d'une exception alimentaire et agricole pour permettre cette préférence locale, tandis que la plus récente doctrine souligne la nécessité pour la législation future de donner davantage de latitude aux acheteurs publics pour privilégier les produits locaux" ("L'achat public de proximité en France: le cas des produits alimentaires", Revista General de Derecho Administrativo, Iustel, octubre 2023, p. 25). En este sentido se manifiesta, también, MELO FERNANDEZ, Débora, "La contratación de proximidad en el Derecho portugués sobre contratación pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023, p. 30: "Todo apunta a la inevitabilidad de aprobar una legislación europea que enmarque y delimite adecuadamente la adopción de preferencias
locales en la celebración de contratos de compra de productos agroalimentarios."

[141] *Dictamen del Comité de las Regiones 88a sesión plenaria de los días 27 y 28 de enero de 2011*, 2011/C 104/01.

[142] *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones "Reforzar la resiliencia territorial: capacitar a las ciudades y regiones para hacer frente a la globalización"* (2018/C 054/07).

suministro vinculados a los cierres de las cadenas de transporte y distribución recientemente padecidos como consecuencia de la pandemia de COVID-19 o el conflicto bélico en Ucrania y, por último, es un instrumento de cohesión territorial que mitiga el fenómeno del creciente vaciamiento de los entornos rurales".

7. VALORACIÓN FINAL

1. El tema de la posibilidad de utilización de las cláusulas de proximidad está afectado por apriorismos y respuestas automatizadas, que no aportan los matices quirúrgicos que necesita toda aproximación jurídica. Es necesaria una clarificación conceptual, doctrinal y normativa.

2. Están prohibidas las cláusulas de "proximidad", ligadas exclusivamente a las características territoriales del sujeto del contrato -sede, domicilio, origen u otras consideraciones equivalentes-, que no están justificadas sobre la base de una razón imperiosa de interés general o de la mejora de la calidad prestacional; sino que persiguen un objetivo puramente económico nacional, regional o local. Estas serían las cláusulas de proximidad que calificamos como las de "arraigo territorial en sentido estricto".

3. Por el contrario, las cláusulas de "proximidad", vinculadas al objeto del contrato, no están prohibidas en el Derecho de la UE, de acuerdo con la doctrina del TJUE en el asunto CONSTE. Están serían las cláusulas de proximidad "estratégicas" o "de calidad prestacional". Los órganos de contratación pueden establecer estas cláusulas cuando estén justificadas sobre la base de una razón imperiosa de interés general o de una mejora funcional u operativa de la prestación, siempre que sean no discriminatorias y proporcionadas. El elemento clave es la adecuada motivación en el expediente.

4. El mandato general del artículo 1, LCSP, de integración preceptiva de consideraciones sociales y ambientales, se está completando y reforzando mediante una "motorizada" normativa sectorial, especialmente autonómica, que definen objetivos de "proximidad" para la compra pública, ligados al apoyo de las políticas públicas de cambio climático, de despoblamiento y fomento de la economía rural en zonas desfavorecidas, de economía circular, de impulso de las PYME y las empresas emergentes, de fomento de las energías renovables, de seguridad sanitaria o alimentaria y de reforzamiento de las cadenas de suministro. Esto refuerza la motivación del órgano de contratación a la hora de

acreditar la concurrencia de una razón imperiosa de interés general en el marco del expediente.

5. En las cláusulas de proximidad no solo importa el espacio, sino también el tiempo, es decir, la proporcionalidad dependerá "cuándo" de piden y a "quién" afectan. Las cláusulas que deban ser cumplidas en el momento de la ejecución del contrato, tienen más fácil superar el test de proporcionalidad, que las de deban acreditarse en el momento de presentación de la oferta. Dicho de otra forma, tienen menos riesgo jurídico, las cláusulas de proximidad que debe cumplir el contratista -como condición especial de ejecución o criterio de adjudicación automático en el que el licitador asume determinados compromisos a cumplir en la fase de ejecución- o el licitador propuesto como adjudicatario -como compromiso de adscripción de medios-, que las exigidas o aplicables a todos los licitadores en el momento de presentación de la oferta. Debe, en todo caso, seleccionarse, caso por caso, la medida menos restrictiva, en términos de acceso a la licitación, para cumplir el objetivo de interés público.

6. Los órganos de contratación pueden aprovechar las herramientas disponibles en la actualidad para facilitar la compra de proximidad, como la realización de consultas disponibles para conocer el tejido productivo local y, sobre esta base de conocimiento del mercado, la introducción de criterios cualitativos en la definición de la prestación o la valoración de las ofertas o la utilización adecuada de la división en lotes.

7. Los órganos de contratación pueden aprovechar el potencial de determinados conceptos como vía indirecta para facilitar e incentivar, aunque no asegurar, la compra de proximidad de alimentos, mediante la definición de cláusulas, ligadas al objeto del contrato, por referencia a conceptos como las "cadenas cortas de distribución" o el producto "fresco", "de temporada" o "ecológicos". En este sentido, representa una novedad relevante la publicación, en pruebas de imprenta de este trabajo, del Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos, que establece la obligación de incorporar criterios en los contratos de servicios y suministros para la compra de este tipo de productos.

Como vía más directa, habrá que tener en cuenta la limitada posibilidad de recurrir a la compra de "productos locales" cuando el objeto del contrato lo justifique, como los servicios de promoción turística o de fomento del consumo de productos locales. Asimismo, hemos propuesto la compra de "productos locales" como condición especial de ejecución en los contratos de obra o servicios, ya que entendemos que adecuadamente justificada sobre la base de

razones estratégicas, como, entre otras, la cohesión territorial o el desarrollo rural de zonas desfavorecidas, y configurada de modo no discriminatorio, son la vía más plausible para la superación de las exigencias del test de proporcionalidad. Su configuración como condición especial de ejecución no supone una barrera de acceso a los licitadores a la licitación, ya que es una obligación que solo afecta al contratista, que en la ejecución del contrato puede acceder con libertad a un mercado abierto para proveerse de productos para la ejecución del servicio o la obra. Todo ello debe entenderse, sin perjuicio, de que puedan concurrir circunstancias de mercado, que habrá que verificar caso por caso, que puedan, en la práctica, representar una barrera efectiva de acceso a la contratación.

Las cláusulas que utilicen los conceptos mencionados en este punto tendrán que estar definidas, y justificadas, de modo adecuado en los pliegos. Se hace necesario, en todo caso, la definición jurídica armonizada, a nivel comunitario, de alguno de estos conceptos, como la compra de "cadenas cortas de distribución", para su utilización segura, y con resultados estratégicos tangibles, en el marco de la contratación pública.

8. La huella de carbono de la prestación, no del operador económico, es una metodología objetiva para comparar el rendimiento climático de las ofertas y el "coste de las externalidades ambientales". Puede ser una vía para facilitar indirectamente la compra de proximidad. En todo caso, habrá que valorar caso por caso si se dispone del conocimiento metodológico y los datos para realizar una aplicación objetiva de la huella de carbono en el marco de la licitación; actualmente disponible para calcular la vinculada a la distancia de transporte, pero menos probable para su determinación en todo el ciclo de vida de la prestación. A la hora de utilizar esta metodología para calcular la huella de carbono ligada a la distancia de transporte habrá que tener en cuenta todos los factores que intervienen en la generación de emisiones (tipo de vehículo, combustible, etc.), de modo que la cláusula pueda ser idónea o útil para conseguir el objetivo climático que se pretende, y superar, en este sentido, el test de proporcionalidad.

9. El existente, aunque limitado, margen para el establecimiento de cláusulas de proximidad "estratégicas" o "de calidad prestacional", definido por el siempre "liquido" test de proporcionalidad, y condicionado por la inseguridad jurídica y un contexto cultural en el sector público reticente a estos planteamientos, abogan por la necesidad de reformas legales, a nivel comunitario, que definan de forma precisa las posibilidades y límites y los sectores, siempre esenciales, para la utilización de las cláusulas de proximidad. Muestra de ello, es la

regulación sectorial de la UE en materia de residuos, que ha integrado desde hace décadas el principio de proximidad en la definición y configuración de los servicios públicos de gestión de residuos, lo cual ha dado la base jurídica para el juego de las cláusulas de proximidad en la contratación de los indicados servicios, como muestra la doctrina del TJUE y del TS.

La introducción de la "preferencia europea" en las Directivas de contratación Pública, como ya ha manifestado la Comisión Europea, va a introducir un factor de "proximidad", que es esencial para reforzar las cadenas de suministros y la capacidad productiva en sectores esenciales en la UE. Esto supone un cambio de paradigma que, tras el impacto "revelador" de las crisis recientes sobre nuestras debilidades y dependencias de terceros países (p.e., COVID), reequilibra la balanza entre la libre circulación de productos y servicios y las razones imperiosas de interés general, en este caso orientándola hacia la seguridad, la sostenibilidad y la resiliencia de la sociedad europea. Esta preferencia europea debería articularse con relación a aquellas prestaciones donde la contratación pública pueda estar contribuyendo a procesos de deslocalización (sanitario, p.e.), que generen riesgos significativos para la resiliencia de las comunidades locales o regionales en la UE.

La revisión de las Directivas de contratación pública debería ser un momento adecuada para valorar la posibilidad de introducir, además de la "compra europea", la compra de "producto local", adecuadamente definida, por razones de seguridad de la población frente a eventuales crisis, de reforzamiento de la capacidad productiva, de resiliencia de las comunidades locales y de cohesión territorial y de coherencia con las políticas de economía circular y climática. El planteamiento de esta "excepción estratégica" debería plantearse, no con carácter general, sino con relación a los sectores considerados esenciales, como el alimentario. La aplicación de dicha excepción en materia alimentaria podría incluso valorarse con relación a determinadas zonas o territorios rurales desfavorecidos, prioritarios para la consecución de objetivos de cohesión social o de carácter ambiental. Todo ello debería ir acompañado de una definición armonizada en la UE del concepto de "producto local".

10. Asimismo, en coherencia con la voluntad política expresada por el legislador sectorial, especialmente autonómico, en pro de la compra de proximidad, el Reino de España podría aprovechar el espacio de la contratación pública "sin interés transfronterizo cierto"[143] para permitir la compra de proximidad con

[143] Sentencia del Tribunal de justicia de la UE, de 6 de octubre de 2016, asunto Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, dispone lo siguiente con relación a los contratos de interés

relación a sectores esenciales, como el alimentario, mediante la previsión de procedimientos simplificados[144] o de reglas de reserva o preferencia[145] en favor de los productores locales. Si se opta por dicho camino el legislador deberá garantizar el máximo nivel de seguridad jurídica a los órganos de contratación, en la definición de conceptos como "producto local" e "interés transfronterizo cierto", y minimizar el impacto en otros objetivos de la contratación pública.

---

tranfronterizo: "De conformidad con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la adjudicación de contratos que, por su valor, no están incluidos en el ámbito de aplicación de las Directivas sobre adjudicación de los contratos públicos está no obstante sujeta a las normas fundamentales y a los principios generales del Tratado FUE, en concreto a los principios de igualdad de trato y de no discriminación por razón de la nacionalidad, y a la obligación de transparencia que de ellos se deriva, siempre que tales contratos presenten un interés transfronterizo cierto" (apartado 19). La STJUE (Sala Quinta) de 16 de abril de 2015, asunto C 278/14, *SC Enterprise Focused Solutions SRL y Spitalul Judeţean de Urgenţă Alba Iulia,* se pronuncia sobre el elemento que puede ser considerados a la hora de entender cuando existe ese interés transfronterizo cierto: "En cuanto a los criterios objetivos que pueden indicar la existencia de un interés transfronterizo cierto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que tales criterios pueden ser, en particular, el hecho de que el contrato en cuestión tenga un importe de cierta trascendencia, combinado con el lugar de ejecución de las obras o también las características técnicas del contrato. El órgano jurisdiccional remitente puede, al realizar su apreciación global de la existencia de un interés transfronterizo cierto, tener en cuenta también la existencia de reclamaciones presentadas por operadores situados en otros Estados miembros, siempre que se compruebe que éstas son reales y no ficticias (véase la sentencia Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» y otros, C-113/13, EU:C:2014:2440, apartado 49 y la jurisprudencia citada)". Véase igualmente la STJUE de 19 de abril de 2018, asunto C-65/17, Oftalma Hospital Srl.

[144] GIMENO FELIU indica que "la existencia de las mismas reglas procedimentales con indiferencia del importe no resulta quizá lo más adecuado y convendría explorar unas reglas más simples en los contratos de importes sin interés transfronterizo y fijar unas reglas diferentes" ("Hacia una nueva contratación pública en clave geoestratégica: la brújula de la competitividad en Europa al servicio de las políticas públicas", *Observatorio de los Contratos Públicos 2025*). En Chile se han implantado un procedimiento preferente para empresas de menor tamaño y proveedores locales denominado "compra ágil" (RUIZ MADRIGAL, D., MIRANDA ZÚÑIGA, R., "La priorización de los proveedores locales en la regulación sobre las compras públicas en Chile", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023, pp. 18 y ss).

[145] En el caso del procedimiento de la normativa Chilena "Compra ágil", solo se podrá adjudicar el contrato a una empresa, que no cumpla la condición de empresa de menor tamaño o productor local, cuando no se hubiera recibido una oferta por una empresa de menor tamaño o proveedor local. Asimismo, también se articula la posibilidad de establecer criterios de adjudicación que otorguen prioridad o preferencia a los proveedores locales, con relación a contratos inferiores a una determinada cuantía. La normativa chilena prevé igualmente la el deber de adjudicación por zonas geográficas en los acuerdos marco (RUIZ MADRIGAL, D., MIRANDA ZÚÑIGA, R., "La priorización de los proveedores locales en la regulación sobre las compras públicas en Chile", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023).

8. BIBLIOGRAFÍA

BOSTJAN, FERK, B., FERK, P., "Local preferences as non-discriminatory instrument in public procurement of fresh foods", *Law and Economics of Public Procurement Reforms*, Routledge, 2017.

BOYANO, A., ESPINOSA, N., RODRIGUEZ QUINTERO, R., NETO, B., GAMA CALDAS, M., WOLF, O., *EU GPP criteria for food procurement, catering services and vending machines Final Technical Report*. JRC Technical Reports, 2019.

CARANTA, R., "Proximidad y resiliencia: viejos y nuevos desafíos para la contratación pública en Italia", *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, Iustel, octubre 2023.

EUROPEAN PUBLIC HEALTH ALLIANCE y HEALTH CARE WITHOUT HARM EUROPE, *How can the EU Farm to Fork Strategy contribute? Public procurement for sustainable food environments*, 2019.

FALVO, Chiara, LICHÈRE, F., "L'achat public de proximité en France: le cas des produits alimentaires", *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, Iustel, octubre 2023.

GIMÉNEZ BALDAZO, M., ALEXANDERS AZNARAN, C., FERREIRA TELLES, E., ARMADA SEGUÍN, M., "Producto de proximidad y comedores escolares en España: Análisis de las licitaciones públicas (2018-2022)", *Revista general de derecho administrativo*, Iustel, 2023.

GIMENO FELIU, J. M., "Hacia una nueva contratación pública en clave geoestratégica: la brújula de la competitividad en Europa al servicio de las políticas públicas", *Observatorio de los Contratos Públicos 2025*.

GORIS GORIS, D., VALERIO VALERIO, A., "Contratación pública y producto local: una mirada a su regulación y aplicación en la República Dominicana", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.

KRIVASONOKA, I., "Regulations of public food procurement: opportunities and challenges", *Research for Rural Developpement*, 2017, vol. 2.

LAZO VITORIA, X. "El tsunami del "producto local" llega a la contratación pública en España", *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, Iustel, octubre 2023.

LAZO VITORIA, X. (Dir), ARMADA SEGUÍN, M., AZNARAN CARMELINO, C., FERREIRA TELES, E., y GIMÉNDEZ BALDAZO, M. (2024). *Estudio sobre el grado de ambientalización de los contratos de comedores escolares en España* (2018-2022). Grupo de Investigación Compra Pública Verde UAH.

LAZO VITORIA, X., PERNAS GARCÍA, J. J., "Sustainable public food procurement in Spain", Mark Stein (ed. lit.), Maurizio Boccacci Mariani (ed. lit.), Roberto Caranta (ed. lit.), Yiannis Polychronakis (ed. lit.), *Sustainable Food Procurement: Legal, Social and Organisational Challenges*, 2024.

LAZO VITORIA, X., ARMADA SEGUÍN, M., "Nuevamente el debate del producto de proximidad y los comedores escolares públicos", *Observatorio de Contratación Pública*, 2024, en www.obcp.es, vito a 3 de abril de 2025.

MELO FERNANDEZ, Débora, "La contratación de proximidad en el Derecho portugués sobre contratación pública", *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, octubre 2023

NETO, B., RODRÍGUEZ QUINTERO, R., WOLF, O., SJÖGREN, P., LEE, P., *Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Food and Catering Services. Technical report for the 1st AHWG meeting, 2016*.

PERNAS GARCÍA, J.J.:

- "El "Tsunami" regulatorio derivado de las políticas económicas de transición ecológica: hacia un derecho sustantivo de la contratación pública para la "sostenibilidad" y la "resiliencia" en la UE", *Observatorio de Contratación Pública*, septiembre, 2023.

- "Hacia un derecho sustantivo de la contratación pública desde la política de economía circular", *Observatorio de políticas ambientales 2023* / coord. por Gerardo García-Álvarez García, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda, Alba Nogueira López, 2023.

- *La utilización de la huella de carbono en la preparación de contratos públicos: Posibilidades y límites de un proceso en construcción*, Revista Aragonesa de Administración Pública, NÚM. 61, 2024.

RUIZ MADRIGAL, D., MIRANDA ZÚÑIGA, R., "La priorización de los proveedores locales en la regulación sobre las compras públicas en Chile", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023.

SANTAMARÍA ARINAS, R., "Los principios de la política de residuos (arts. 7 a 11)", en PERNAS GARCÍA, J. J., SÁNCHEZ, J. (Edis.), *Estudio sistemático sobre la ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. monográfico, 2022.

SANYE MENGUAL, E., VALENZANO, A., SINKKO, T., GARCÍA HERRERO, L., CASONATO, C., LISTORTI, G., SALA, S., *Sustainable public procurement: current status and environmental impacts, Knowledge to support policymaking*, Joint Research Center, 2024.

TRIAS PRATS, Bartomeu, "Los principios de proximidad y suficiencia en el régimen de los traslados intraestatales de residuos", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, vol. 51, 2017

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de mayo de 2025

RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO DEL ARMA POR LOS AGENTES FORESTALES*

LEGAL REGIME FOR THE USE OF WEAPONS BY FOREST RANGERS*

Autor: Dr. Francisco José García Salas, PDI Universidad de Málaga

Fecha de recepción: 24/02/2025

Fecha de aceptación: 28/03/2025

Fecha de modificación: 03/04/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00414

Resumen:

Se pretende con este trabajo, realizar un análisis exhaustivo y pormenorizado del uso del arma por parte del cuerpo de agentes forestales, desde una cuádruple perspectiva: histórica, legal, funcional y social.

*Este trabajo ha sido realizado en el Grupo de Investigación del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación SEJ-650 "Parámetros de sostenibilidad e implicaciones jurídico-sociales de las tecnologías habilitadoras: aspectos regulatorios de la inteligencia artificial aplicada" (PASOS) de la Universidad de Málaga.
*This work has been carried out in the Research Group of the Andalusian Plan for Research, Development and Innovation SEJ-650 "Sustainability parameters and legal-social implications of enabling technologies: regulatory aspects of applied artificial intelligence" (STEPS) of the University from Malaga.

Abstract:

The aim of this work is to carry out an exhaustive and detailed analysis of the use of weapons by the forestry agents, from a four-fold perspective: historical, legal, functional and social.

Palabras clave: Derecho ambiental. Agente forestal. Función pública. Armas.

Keywords: Environmental law. Forest ranger. Civil service. Weapons.

Índice:

1. Introducción
2. Breve excurso histórico sobre el cuerpo de agentes forestales
3. Algunas cuestiones en torno al concepto policía y a los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
4. El arma de los agentes forestales: su configuración y regulación en el ordenamiento jurídico
   - 4.1. Historiografía del uso del arma de fuego por parte de los agentes forestales
   - 4.2. Regulación jurídica del arma de fuego para el cuerpo de agentes forestales
     - 4.2.1. El armamento en el Decreto 2481/1966, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Guardería Forestal del Estado
     - 4.2.2. El armamento en la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales
     - 4.2.3. El arma de fuego y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales
   - 4.3. Uso del arma de fuego y su relación con las funciones del cuerpo de agentes forestales
   - 4.4. Proyección sociológica del arma de fuego por parte del cuerpo de agentes forestales
5. Conclusión
6. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Brief historical excursion on forest's rangers.

3. Some issues regarding the police concept and the members of the Security Forces
4. The weapon of forest's rangers: its configuration and regulation in the legal system
   4.1. Historiography of the use of firearms by forest's rangers
   4.2. Legal regulation of firearms for the forest's rangers
      4.2.1. The armament in Decree 2481/1966, of September 10, which approves the Regulations of the Special State Forest Guard Corps.
      4.2.2. Weapons in Act 4/2024, of November 8, basic law for forestry and environmental agents
      4.2.3. The firearm and Act 31/1995, of November 8, on the prevention of occupational risks
   4.3. Use of firearms and its relationship with the functions of the forest's rangers
   4.4. Sociological projection of the firearm by the forest's rangers
5. Conclusion
6. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones más polémicas y controvertidas en el cuerpo de agentes forestales, ha sido el uso de armas y medios de defensa en términos similares a los que utilizan los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La promulgación de la *Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales*, ha sido una oportunidad perdida por parte del legislador para desarrollar el uso y tenencia de armas y medios de defensa por parte de este colectivo funcionarial.

Para poder entender la utilización de armamento por parte del cuerpo de agentes forestales en la actualidad, hay que hacer necesariamente un recorrido histórico de este colectivo funcionarial, ya que, de una manera u otra, todos los cargos, oficios o instituciones encargados de la protección ambiental, han usado medios de defensa, como atributo propio del carácter de agente de la autoridad o como mecanismo de protección frente a agresiones externas.

Por su parte, el análisis continuará con un estudio pormenorizado del armamento en relación al cuerpo de agentes forestales en las diversas normas que regulan la cuestión, para pasar a realizar un análisis del mismo en base a las funciones que ostentan. Por último, el análisis se centrará en el uso del arma desde una perspectiva social o sociológica.

2. BREVE EXCURSO HISTÓRICO SOBRE EL CUERPO DE AGENTES FORESTALES

La relación entre el hombre y el medio ambiente es consustancial a la propia naturaleza del ser humano, pues la supervivencia y subsistencia de éste como especie, dependía en buena medida de los recursos forestales, ambientales o animales que le rodeaban; de hecho, la legislación proteccionista desde los orígenes del Estado Moderno –conocido de manera similar al Estado y ordenamiento jurídico actual-, llegó a basarse en un sistema fisiocrático[1] hasta la década de los 70 del siglo XX que, fue cuando realmente comenzó a existir una verdadera concienciación en materia proteccionista ambiental, desde diversos sectores, pues se fue tomando conciencia por parte de los Estados de los daños que se provocaban al medio ambiente[2], y que terminarían por afectar no solo a la supervivencia humana, sino también a sus intereses económicos; esta situación provocó que se produjeran diversos encuentros a nivel internacional, entre los que destacan la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, Conferencia de las Naciones Unidad sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Rio de Janeiro en 1992, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en dicha ciudad en 2002, o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en París en 2015[3], con finalidad de paliar o mitigar los daños al medio ambiente.

Ahora bien, retomando la situación existente en los orígenes del Estado Moderno, el recorrido de los cuerpos, cargos u oficios destinados a la protección de las masas forestales y de los bosques, tiene que ser entendido como mecanismo de protección de intereses económicos, pues la Corona dependía de los recursos naturales para poder subsistir; entre aquellos, se

1*Cfr.* DE ARANDA, Gaspar. Aspectos históricos de los montes españoles. *Revista forestal española*, núm. 9, 1993, pp. 25-29; o MUÑOZ GOYANES, Guillermo. Sobre el pasado y presente de los colectivos forestales españoles. *Revista de Montes* núm. 14, 1979, p. 42.

2*Vid.* RAMOS CASTELLANOS, Pedro. El hombre y el medio ambiente. En: Pedro RAMOS CASTELLANOS (Ed.), *El hombre y el medio ambiente. XIV Jornadas ambientales.* Salamanca: Universidad de Salamanca, 2009, p. 52; también FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente,* Salamanca: Ratio Legis, 2023, p. 29.

3A efectos meramente indicativos, se deja apuntado para su consulta, entre otros a, BARREIRA, Ana; OCAMPO, Paula y RECIO, Eugenia, *Medio ambiente y derecho internacional: una guía práctica.* Madrid: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente-Caja Madrid, 2007, p. 2 y ss.

encontrarían, sin perjuicio de otros, los *Caballeros de la Sierra*[4], la *Compañía de Fusileros y Guardabosques Reales*[5], los *Guardas de Campo y Montes*, los *Capataces de Cultivo*[6] o la *Guardería Forestal del Estado*[7], configurados todos ellos, como antecedentes directos del actual cuerpo de Agentes Forestales y Medioambientales[8]-.

La característica principal de todos estos cuerpos, cargos u oficios destinados a la protección ambiental era su naturaleza policial; de hecho, usaban uniforme, portaban armas y podían detener, e incluso en algunos casos, hasta impartir justicia. Así, dentro de sus funciones de policía, tenían encomendadas la vigilancia, defensa y cumplimiento de la normativa en materia de bosques, aguas, caza, incendios,… o de cualquier otra relacionada con el medio ambiente.

En cualquier caso, y sea como fuere, estos cuerpos, cargos u oficios, de una manera u otra, pretendían realizar una protección y defensa de los recursos forestales por aplicación de la normativa vigente, aun cuando el interés de la Corona era más económico que ambientalista o de protección del medio ambiente. No obstante, en la actualidad, el cuerpo de Agentes Forestales y Medioambientales sí que ostenta una auténtica labor proteccionista ambiental,

4*Vid.* ORTEGA CERVIGÓN, José Ignacio. Los Caballeros de la Sierra y la vigilancia de los montes en la baja edad media castellana». *Miscelánea medieval murciana*, 2013, p. 156; o BERMEJO CABRERO, José Luis. Aspectos jurídicos e institucionales de en la historia de Molina de Aragón». *En la España medieval*, núm. 4, 1984, p. 152.

5Sobre este cuerpo, puede verse entre otros, a MUÑOZ GOYANES, Guillermo. Pasado y presente español en la conservación de la naturaleza. *Revista de Montes*, núm. enero-febrero, 1974, p. 7; MURO MARTÍNEZ, Ricardo. Guardería forestal. *Revista de Montes*, núm. 191, 1978, p. 193; MUÑOZ GOYANES, Guillermo. Tres siglos de guardería de la riqueza forestal española. *Revista de Montes*, núm. 189, 1977, p. 217 y ss.; MUÑOZ GOYANES, G. Sobre el pasado y presente de los colectivos forestales… p. 42; MARTÍNEZ RUIZ, Enrique y DE PAZZIS PI CORRALES, Magdalena. Creación y organización de la compañía de Fusileros y Guardabosques Reales. En: AAVV. *Actas coloquio internacional Carlos III y su siglo. Poder y sociedad en la época de Carlos III*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1990, p. 61 y ss.; o MARTÍNEZ RUIZ, Enrique y DE PAZZIS PI CORRALES, Magdalena. Los Guardabosques reales y su entorno (1762-1784). *Studia Histórica. Historia moderna*, núm. 6, 1990, p. 579 y ss.

6*Vid.* art. 8 de la Ley de 11 de julio de 1877 (Gaceta núm. 194, de 13 de julio de 1877).

7*Vid.* Real Decreto de 15 de febrero de 1907, por el que se aprueba el Reglamento para la organización, servicio y disciplina del Cuerpo de Guardería Forestal (Gaceta núm. 48, de 17 de febrero de 1907); también el Real Decreto de 20 de diciembre de 1912, por el que se aprueba el Reglamento provisional para la organización, servicio y disciplina del cuerpo de guardería forestal (Gaceta núm. 361, de 26 de diciembre de 1912).

8*Vid.* MAESTRE MUÑIZ, Luis. *Historia de la política forestal en el Estado español. Marid*: Agencia de Medio Ambiente-Consejería de Presidencia, 1990, p. 234; también la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales (BOE núm. 271, de 9 de noviembre de 2024).

pues así se desprende de las funciones que tienen encomendadas, desde una triple perspectiva:

- Policía administrativa[9].
- Policía de seguridad[10].
- Policía judicial[11].

La finalidad de este cuerpo funcionarial es doble: de una parte, la atribución de funciones de seguridad en general, y de otra, con funciones de protección ambiental en particular, que son desarrolladas a través de las competencias policiales que tiene atribuidas, en igualdad de condiciones que otros cuerpos o colectivos encargados de la seguridad pública en general, y de la ambiental en particular.

Ahora bien, derivado de lo anterior, la pregunta que cabe efectuarse es si se está en presencia de una auténtica policía medioambiental. La respuesta a dicha cuestión no resulta sencilla, pero la misma es afirmativa, dado que el cuerpo de agentes forestales, se configura como el cuerpo funcionarial más antiguo de nuestro ordenamiento jurídico, en la medida en que la protección de los recursos económicos de la Corona dependía de una adecuada seguridad y protección de los recursos forestales y ambientales. Por tanto, la seguridad pública estaba necesariamente vinculada a la protección ambiental, para proteger a su vez, intereses económicos.

El problema que presenta en la actualidad el cuerpo de agentes forestales es la desnaturalización del mismo, pues en el siglo XIX, se produce la supresión de todas las guarderías existentes, salvo la Guardia Civil, que fue la guardería que asumió íntegramente todas las competencias en materia de seguridad pública, incluidas las relacionadas con el medio ambiente. Teniendo en cuenta las circunstancias históricas, políticas, bélicas, económicas, culturales…. de la época, y ante la incapacidad por parte de la Benemérita de proteger todo el territorio nacional, la Corona se vio en la obligación de crear un nuevo cuerpo

9*Vid.* IZQUIERDO-CARRASCO, Manuel. COVID-19, policía administrativa y la modulación del principio de legalidad. *Revista de estudios de administración local y autonómica*, núm. 17, 2002, p. 7 y ss.

10*Cfr.* PAREJO ALFONSO, Luciano José. *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad: problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008; o BARCELONA LLOP, Javier. Policía de seguridad y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. *Revista aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, 1993, pp. 51-134.

11*Vid.* art. 283.6º del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y art. 1, 3, 4 y concordante de la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales.

destinado a la protección ambiental: los '*Capataces de Cultivo*'[12] que auxiliaban al Instituto Armado en el ejercicio de sus funciones, es decir, creó un cuerpo destinado específicamente a la protección ambiental.

Lo que interesa aquí, a efectos de este trabajo es que, en el siglo XIX se fue creando una administración forestal *ad hoc*, en la que se auxiliaban en el ejercicio de sus funciones, tanto la Guardia Civil como los cuerpos funcionariales destinados a la defensa de los recursos naturales; ahora bien, esa cooperación y colaboración entre ambos cuerpos, se fue tornando en hostilidad, sobre todo a partir de la promulgación de la Constitución Española –por el reparto competencial-, y la creación del Estado de las Autonomías, pues ello provocó un plúrimo régimen jurídico, con evoluciones totalmente independientes, dado que, la Guardia Civil –sobre todo en materia ambiental- reclama de forma exclusiva dicha competencia[13], así como el uso de la fuerza armada, negando tal posibilidad al cuerpo de agentes forestales; de hecho, los conflictos han sido tan evidentes, que incluso han sido puestos de manifiesto en las memorias anuales que ha ido elaborando la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado[14], sobre todo a partir de la creación del Servicio de Protección a la Naturaleza.

3. ALGUNAS CUESTIONES EN TORNO AL CONCEPTO POLICÍA Y A LOS INTEGRANTES DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

Una cuestión importante, con la finalidad de entender la naturaleza del cuerpo de agentes forestales y medioambientales, pasa por la delimitación del concepto 'policía', cuya construcción ha generado importantes discusiones doctrinales; de

12Vid. Ley de 11 de julio de 1877 (Gaceta núm. 194, de 13 de julio de 1877).
13Vid. Orden General núm. 72, dada en Madrid el día 21 de junio de 1988 (BOC núm. 18, de 30 de junio de 1988).
14*Cfr.* Memoria de la Fiscalía coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado de 2009, p. 46, Disponible en : <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ceneam/grupos-de-trabajo-y-seminarios/fiscalias-de-medio-ambiente/memoria2009fiscaliacoordinadorademedioambiente_tcm30-537047.pdf> (fecha del último acceso 25 de enero de 2025); Memoria de la Fiscalía coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado de 2010, p. 56, Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ceneam/grupos-de-trabajo-y-seminarios/fiscalias-de-medio-ambiente/Memoria%20Fiscal%C3%ADa%202010_tcm30-169162.pdf> (fecha del último acceso 25 de enero de 2025); o en idéntico sentido la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2011, p. 882, Disponible en: <https://www.fiscal.es/documents/20142/133100/MEMFIS11.pdf/aad08d3b-1fff-fb4f-52f6-b2ae591a5ede> (fecha del último acceso 25 de enero de 2025).

hecho, existen casi tantas definiciones como autores han intentado abordar la cuestión[15], por lo que la referencia al mismo se realizará desde una perspectiva lingüística-semántica, ya que abordar la cuestión de cualquier otra forma, supondría entrar en un debate casi infinito sin una respuesta concluyente, que excedería en mucho las pretensiones de un trabajo como este. Así las cosas, la RAE ofrece varias acepciones sobre el concepto 'policía'[16], entre la que se encuentra la de «cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas», «buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno», o aquella que dispone que es policía aquel «miembro del cuerpo de policía». Así las cosas, ninguna de las acepciones, identifica el concepto policía como aquel miembro integrado en la Policía Nacional, Guardia Civil, Policía Autonómica o Policía Local, ni siquiera hace referencia a su pertenencia o integración como parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En otro orden de cosas, en la década de los ochenta del siglo pasado, las circunstancias sociales, políticas o económicas, eran completamente diferentes a las que existen en la actualidad. Así, la promulgación de la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* se produce en un contexto diferente al actual, por lo tras casi cuatro decenios de vigencia, requiere una modificación para adaptarla a las circunstancias sociales o jurídicas coetáneas, y ello por varias razones, tal y como se expondrá a continuación.

La primera cuestión es la nomenclatura de la Ley, rubricada como 'Fuerzas y Cuerpos de Seguridad', pues parece que el nombre de aquella, no se identifica solo y exclusivamente con cuerpos policiales, en el sentido que lo hace la norma –Policía Nacional, Guardia Civil, Policías Autonómicas y Policía Local-. La rúbrica utilizada por el legislador parece dar pie a incluir bajo su régimen jurídico a cualquier cuerpo que ostente funciones de seguridad en general; de hecho, en

15Al respecto, puede verse, sin perjuicio de otros, a NIETO, Alejandro. Algunas precisiones sobre el concepto de policía. *Revista de Administración Pública*, núm. 81, 1976, pp. 35-75; MONCADA LORENZO, Alberto. Significado y técnica jurídica de la policía administrativa. *Revista de Administración Pública*, núm. 28, 1959, p. 67 y ss.; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional. *Revista de direito administrativo & constitucional*, núm. 38, 2009, p. 41 y ss.; REBOLLO PUIG, Manuel. La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardualariztzako Euskal Aldizkaria*, núm. 54, 1999, pp. 247-282; AMOEDO-SOUTO, Carlos Alberto. *Poder policial y derecho administrativo.* A Coruña: Univerisidade da Coruña, 2000; BARCELONA LLOP, Javier. *El régimen jurídico de la policía de seguridad. San Sebastián:* Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.

16*Cfr.* Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Disponible en: https://dle.rae.es/policía?m=form (fecha del último acceso 27 de enero de 2025).

su preámbulo, el legislador «pretende [que la Ley sea] omnicomprensiva» de la seguridad pública, aunque luego efectúe una conceptualización restrictiva de aquella definición.

La segunda cuestión, relacionada con la anterior, es la delimitación que efectúa el legislador sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al incluir de forma expresa bajo su régimen jurídico, a la Policía Nacional, la Guardia Civil, las Policías Autonómicas y la Policía Local, es decir, identifica a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tan solo con quienes ostentan competencia en materia de seguridad pública en sentido estricto, cuando el concepto de 'Fuerza y Cuerpo de Seguridad' es mucho más amplio que el de policía; de hecho, el legislador desarrolla y unifica bajo un mismo régimen jurídico cuerpos de naturaleza civil con uno de naturaleza militar[17], cuando son ámbitos y sectores, *a priori*, antagónicos, con lo que difícilmente la norma podrá efectuar esa pretendida unificación de régimen jurídico, salvo que excluya a la Guardia Civil como integrante de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o modifique su naturaleza militar[18].

En cualquier caso, ello pone de manifiesto que la Ley no ofrece una respuesta a la situación actual, pues existen otros cuerpos o colectivos funcionariales que ostentan competencias en materia de seguridad pública, y no están incluidos bajo este régimen jurídico, por lo que el legislador debería distinguir entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y el concepto de policía, pues éste último es mucho más restrictivo que el primero, e incluir en él a cualquier cuerpo funcionarial que ostente competencia en materia de 'fuerza' y 'seguridad'. A modo de ejemplo, resultaría mucho más ajustado al espíritu de la norma que, el legislador abordase bajo el ámbito de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a otros colectivos tales como los bomberos, agentes forestales, integrantes del Servicio de Vigilancia Aduanera o Policía Portuaria, que pese a que éstos últimos ostentan en su nomenclatura el vocablo 'policía', no se encuentran amparados por el régimen jurídico de la vigente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, cuando las funciones que realizan, en materia portuaria, son similares, sino idénticas, al del resto de cuerpos policiales.

Esta justificación conlleva a colegir que, el legislador debería abordar una modificación de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para adaptarla a la

17Al respecto, se ha llegado a proponer la unificación de la Policía Nacional y la Guardia Civil en un solo cuerpo policial, lo que resultaría más acorde con la situación actual, tal y como ha propuesto TÉBAR GÓMEZ, Alejandro Manuel. *La unificación del Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil*, Tesis doctoral. Albacete: Universidad de Castilla-La Mancha, 2015.

18 Basta con comprobar la regulación específica de la Guardia Civil con los integrantes de las Fuerzas Armadas, por ejemplo, en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

situación actual, y realizar una interpretación extensiva, no solo de la rúbrica de la Ley, sino también del concepto policía para dar cabida a otros cuerpos con competencias en materia de seguridad pública, siguiendo la doctrina que ha venido elaborando nuestro Tribunal Constitucional:

> *«la seguridad pública, entendido como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano [engloba] un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a que se refiere el art. 104 de la C.E. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutival de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas -por no hablar de los aspectos legislativos o judiciales, que no se hallan en cuestión- componen, sin duda, aquel ámbito material»*[19].

La situación expuesta en el epígrafe anterior revela que, el cuerpo de agentes forestales –con las diferentes nomenclaturas utilizadas a lo largo de la historia, hasta llegar a la actualidad- ha sido un colectivo que ha ostentado siempre funciones en materia de seguridad pública en general, y de seguridad y protección ambiental en particular, por lo que ningún impedimento supondría su regulación jurídica al amparo de la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

Esta situación resulta perfectamente extrapolable a día de hoy, pues teniendo en cuenta su evolución histórica y las funciones desempeñadas desde entonces hasta la actualidad, junto con las que le atribuye la *Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales*, se podría incluir a los agentes forestales bajo el paraguas de la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, como cuerpo encargado de la seguridad pública en general, y de la seguridad pública y protección ambiental en particular, sin perjuicio de las que

19Por todas, la STC núm. 104/1989, de 8 de junio (BOE núm. 158, de 4 de julio de 1989. ECLI:ES:TC:1989:104), la STC núm. 148/2000, de 1 de junio (BOE núm. 156, de 30 de junio de 2000. ECLI:ES:TC:2000:148), la STC núm. 235/2001, de 13 de diciembre (BOE núm. 14, de 16 de enero de 2002. ECLI:ES:TC:2001:235), la STC núm. 25/2004, de 26 de febrero (BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2004. ECLI:ES:TC:2004:25), la STC núm. 154/2005, de 9 de junio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 2005. ECLI:ES:TC:2005:154), la STC núm. 155/2013, de 10 de septiembre (BOE núm. 242, de 9 de octubre de 2013. ECLI:ES:TC:2013:155), la STC núm. 87/2016, de 28 de abril (BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016. ECLI:ES:TC:2016:87) o la STC núm. 172/2020, de 19 de noviembre (BOE núm. 332, de 22 de diciembre de 2020. ECLI:ES:TC:2020:172).

pudieran corresponderle a los cuerpos policiales que tradicionalmente han sido considerados como tales.

En cualquier caso, la *Ley 4/2024, de 8 de noviembre*, refuerza una cuestión que ya estaba clara con carácter previo a la promulgación de esta norma: la vinculación funcionarial con la administración en la que los agentes forestales presten sus servicios[20]; condición necesaria, atendiendo a la tipología de funciones que llevan a cabo, en la medida en que participan de manera directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda del interés general. Así las cosas, de su vínculo profesional con la Administración se derivan, por haberlo querido el legislador y por la propia naturaleza de este cuerpo, su carácter de agente de la autoridad y su condición de policía –inherente e indisolublemente vinculados a su condición de funcionario-, lo que a su vez, supone una importe proyección de este colectivo funcionarial en dos ámbitos también diferenciados: el administrativo y el penal, pues en el primero, por el hecho de ser tal, tienen

20Al respecto, muy clarificador resulta el fundamento jurídico segundo de la STS núm. 1160/2020, de 14 de septiembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:2812), al establecer que «"*Si, como se ha expuesto, la tramitación del procedimiento administrativo es esencial para la adopción de las decisiones de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades públicas y que dicho procedimiento está sometido a las normas que lo regulan, debe señalarse que, en cuanto que persona jurídica, la Administración Pública ha de actuar mediante órganos que son, conforme se disponía en el artículo 11 de la Ley 30/1992 y reproduce el artículo 5 de la vigente de la de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, "las unidades administrativas a las que se atribuyan las funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo." La relevancia de los órganos de la Administración comporta que debe asignarse la competencia de los mismos, evitando duplicidades de funciones (artículo 11.3º de la Ley 30/1992) y constituyendo esa competencia, en cuanto que potestad, una faceta de derechos pero también de deberes, siendo la misma irrenunciable (artículo 8 de la Ley 30/1992).*

"Es decir, la actividad administrativa ha de realizarse mediante el procedimiento establecido y este ha de tramitarse por las unidades administrativas del órgano que tenga asignada la competencia, pero como quiera que, por su propia naturaleza, requieren la integración de personas físicas que desarrollen esa actividad, esa exigencia personal se vincula a los funcionarios públicos que, como se declara en el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley del Empleado Público , aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de enero (también el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007), son "quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales."

Y de manera específica dispone el artículo 9 en su párrafo segundo , que preceptivamente " el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca." Dicho régimen es plenamente aplicable al Organismo de Cuenca en cuanto que, como Organismo Autónomo estatal, así se impone ahora en el artículo 100 de la de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y ya antes en el artículo 47 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado"»; doctrina también contenida en la STS núm. 1265/2020, de 7 de octubre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3312), o muy recientemente en el fundamento jurídico primero (apartado 1.2.3.1) de la STSJ de Galicia núm. 94/2025, de 7 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TSJGAL:2025:1073).

reconocido una serie de presunciones[21], y en el segundo, el ordenamiento jurídico les dispensa una protección especial y diferenciada de otros empleados públicos[22].

Precisamente por su relación funcionarial, de la que derivan su condición de agente de la autoridad y de policía, por su naturaleza jurídica y por las funciones y facultades que tienen atribuidas, se justifica el uso y tenencia de armamento específico para este colectivo, tal y como se analizará a continuación.

4. EL ARMA DE LOS AGENTES FORESTALES: SU CONFIGURACIÓN Y REGULACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Partiendo de la naturaleza policial del cuerpo de agentes forestales, debido a su carácter histórico y sus funciones, conviene realizar un análisis del uso del arma por parte de este cuerpo funcionarial, pues tradicionalmente lo han usado y ha formado parte de su uniformidad. Así, este epígrafe se dividirá en cinco subapartados, en los que se realizará un análisis histórico jurídico del uso del arma por parte del cuerpo de agentes forestales, para pasar a somero análisis de la distribución competencial autonómica en relación con el armamento de fuego. A continuación, el análisis se centrará en la regulación de arma de fuego, tal y como establece D*ecreto 2481/1966, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Guardería Forestal del Estado*[23], en la *Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales*[24], o en la *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales*[25], para continuar con el análisis del uso del arma de fuego en relación a las funciones que ostenta el cuerpo de agentes forestales, finalizando con un análisis del uso del arma desde una perspectiva sociológica.

21*Ex* art. 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

22Al respecto, puede verse en la doctrina, sin perjuicio de otros, a CANTERO MARTÍNEZ, Josefa.El ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios interinos (a propósito de la jurisprudencia sobre policía local». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 14, 2020, p. 140; LÓPEZ FONT-MÁRQUEZ, José Francisco. La noción de autoridad en la legislación y jurisprudencia penal. *Anuario de derecho*, núm. 1, 1982, p. 216; o VARGAS CAMACHO, Pedro Antonio. Los miembros de las Fuerzas Armadas como agentes de la autoridad. *Revista ejército*, núm. 871, 2013, p. 87; o JAVATO MARTÍN, Antonio María. El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales. *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 23, 2011, pp. 145-172.

23 BOE núm. 241, de 8 de octubre de 1966.

24BOE núm. 271, de 9 de noviembre de 2024.

25BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1995.

4.1. Historiografía del uso del arma de fuego por parte de los agentes forestales

Ya se ponía de manifiesto en el epígrafe 2 de este trabajo que, la evolución histórica del cuerpo de agentes forestales resulta consustancial al propio ser humano, pues su supervivencia dependía del aprovechamiento y uso de los recursos naturales y forestales; la evolución de la especie hacia sistemas y organizaciones más complejas, conllevó una determinada organización jurídico-administrativa, en atención a los sistemas existentes, que dio lugar posteriormente a un sistema regio-feudal.

Precisamente en dicho momento temporal, es donde se pone de manifiesto la necesidad de crear un cuerpo destinado para proteger los intereses económicos de la Corona y de los distintos feudos. Así, la primera referencia a un cuerpo, cargo u oficio destinado específicamente al cumplimiento de la normativa de protección de los recursos naturales, fueron los *Caballeros de la Sierra*; no obstante, hay que poner de manifiesto que, más que un cuerpo específico destinado a la protección ambiental, era un colectivo destinado a la protección de los intereses económicos de la Corona y de los distintos reinos y feudos, pues su propia subsistencia dependía de una adecuada administración de los recursos forestales y naturales.

La creación del cuerpo de *Caballeros de la Sierra*, en los albores del siglo XII, se produjo como consecuencia de la necesidad de proteger los recursos forestales y naturales existentes en el medio rural, dado que requerían de una protección y seguridad para hacer frente a malhechores o ciudadanos que actuaban al margen de la legalidad, y, por tanto, eran contravenidos los intereses de la Corona[26]; esta situación supuso que esta organización, se perfilara como un auténtico cuerpo policial, con funciones de seguridad y orden público, pues se les dotó de uniformidad, armamento, o potestades como detener e incluso impartir justicia[27].

La supresión del cuerpo de *Caballeros de la Sierra*, supuso la preocupación regia del monarca Fernando VI, en relación a la desprotección de las masas arbóreas y forestales, por lo que creó un nuevo cuerpo, denominado '*Guardas de campo y montes-Celadores*', a través de la *Real Ordenanza de 7 de diciembre de 1748, para el*

26 *Vid.* ORTEGA CERVIGÓN, J. I. Los Caballeros de la Sierra y la vigilancia de los montes en la baja edad media… p. 152, 161 y ss.

27 *Cfr.* BERMEJO CABRERO, J. I. Aspectos jurídicos e institucionales de en la historia de..., p. 152 o GAUTIER DALCHÉ, Jean. Forme et organisation de la vie rurale dans le "Fuero de Cuenca". *Anuario de estudio medievales*, núm. 12, 1982, pp. 59-132.

aumento y conservación de los montes y plantíos y cotos de la jurisdicción de cada provincia[28], cuyas funciones eran muy similares a las del extinto cuerpo, e igualmente estaban dotados de los atributos y potestades propios de un cuerpo policial: uniformidad, armamento, presunción de veracidad,…

Dicho cuerpo, sería suprimido poco después debido a la creación, en 1761, del cuerpo de '*Fusileros y Guardabosques reales*'; este colectivo se creó debido a la preocupación personal de Carlos III, para la protección de los recursos forestales regios. La configuración de este cuerpo, recayó en el Marqués de Mina[29], que aprovechando su situación social, tomó como referencia a los Mozos de Escuadra[30], cuerpo estrictamente policial; de hecho en la actualidad, los Mozos de Escuadra se integran dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Así las cosas, el cuerpo de '*Fusileros y Guardabosques reales*' nació, se configuró y desarrolló como un auténtico cuerpo de seguridad, dado que en su creación fue tomando como referencia un cuerpo que es tal en sentido estricto. Además, al igual que había ocurrido con los anteriores colectivos destinados a la protección ambiental, también tenían uniformidad, armamento, facultad de detener…

El cuerpo de '*Fusileros y Guardabosques reales*' se mantuvo, con más y con menos, hasta principios del siglo XIX, extinguiéndose definitivamente en 1835. No obstante, más que una supresión propiamente dicha, lo que ocurrió fue una transformación del cuerpo, pues se creó en el mismo año, el de '*Comisionarios, Comisionados*, y *agrimensores'* a través del *Real Decreto de 2 de abril de 1835*[31], en consonancia con lo establecido en las *Ordenanzas Generales de Montes*[32]; en definitiva, existía un cuerpo dotado de todas las potestades y atribuciones propias de un cuerpo policial.

En este convulso período de la historia de España, y con la creación de un incipiente Estado y organización del mismo, se fueron creando y suprimiendo cuerpos, cargos y oficios destinados a la protección, seguridad y orden público

28Gaceta núm. 3, de 21 de enero de 1749; también puede verse el texto íntegro en la Novísima recopilación de las Leyes de España mandada formar por el Señor Don Carlos IV en 1805, Tomo III, Libros VI y VII, título XXIV, p. 516 y ss.
29*Vid.* MARTÍNEZ RUIZ, E. y DE PAZZIS PI CORRALES, M., «Creación y organización de la compañía de Fusileros y…, ob cit. p. 62; o MARTÍNEZ RUIZ, E. y DE PAZZIS PI CORRALES, M., «Los Guardabosques reales y su entorno…, ob cit. p. 579 y ss.
30*Vid.* MARTÍNEZ RUIZ, E. y DE PAZZIS PI CORRALES, M., «Creación y organización de la compañía de Fusileros y…, ob cit. p. 62 y ss.
31Gaceta, núm. 94, de 4 de abril de 1835.
32*Cfr.* CALVO SÁNCHEZ, Luis. *El sistema administrativo de las Ordenanzas de Montes. Las bases históricas de la regulación de los Montes en España, 1833-1842*, Fundación Conde del Valle de Salazar, Madrid, 2022, p. 176 y ss.

en general, y ambiental en particular, pues de este período destaca también la Guardia Civil, como institución que asumió toda la seguridad en general y la ambiental en particular. No obstante, la Benemérita tuvo que ser auxiliada en el ejercicio de sus funciones con otros cuerpos, tales como los '*Capataces de Cultivo*', a través de la *Ley 11 de julio de 1877*[33], a quienes se le atribuyó e invistió de potestades –en concreto coercitivas-, y dotados de todos los elementos propios de la autoridad.

A principios del siglo XX, el cuerpo de '*Capataces de Cultivo*' fue suprimido al crearse el cuerpo de Guardería Forestal del Estado, a través del *Real Decreto de 15 de febrero de 1907, del Reglamento para la organización, servicio y disciplina del cuerpo de guardería forestal*[34], que al igual que había ocurrido anteriormente, era un cuerpo que ostentaba todos los atributos propios de un cuerpo policial, incluido uniformidad y armamento −blanca y de fuego- o jerarquización del colectivo; posteriormente, en la década de los 30, los integrantes de la Guardería Forestal del Estado, se integraron en Patrimonio Forestal del Estado[35].

Dicha institución, donde se encontraban adscritos los integrantes de la Guardería Forestal, fue suprimida en 1971, a través del *Decreto-Ley 17/1971, de 28 de octubre, por el que se modifica la Administración Institucional del Ministerio de Agricultura y se encomienda al gobierno la reestructuración de dicho Departamento*[36]; integrando a todo el personal en un nuevo organismo: el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza −en adelante ICONA-, el cual se extinguiría en 1995[37], al haberse materializado las transferencias competenciales a las Comunidades Autónomas, en la que se incluían los recursos materiales y humanos de dicho organismo.

No obstante, desde inicios del siglo XX hasta la supresión del ICONA, el legislador fue promulgado diversas normas que afectaban al cuerpo, y que venían a delimitar su carácter policial, incluyendo el correspondiente arma de fuego, pues el art. 45 del vigente *Decreto 2481/1966, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Guardería Forestal del Estado*, establecía, en su apartado tercero que «*los Guardas usarán el armamento reglamentario que por la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial se les asigne, siendo obligatorio ir provistos del mismo en todos los actos del servicio*», cuyo análisis se efectuará en el epígrafe siguiente.

33Gaceta núm. 194, de 13 de julio de 1877.
34Gaceta núm. 48, de 17 de febrero de 1907.
35Gaceta núm. 291, de 18 de octubre de 1935.
36BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 1971.
37A través del Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (BOE núm. 158, de 4 de julio de 1995).

En cualquier caso, de lo expuesto hasta ahora, lo que interesa es que desde los antecedentes más remotos del cuerpo de agentes forestales, éstos han mantenido de manera constante el uso del arma de fuego, como parte integrante de su uniformidad.

4.2. Regulación jurídica del arma de fuego para el cuerpo de agentes forestales

Para entender bien la problemática del arma y medios de defensa por parte del cuerpo de agentes forestales, además de la evolución histórica de este colectivo, hay que hacer referencia a la distribución de competencias en materia de guardería forestal entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si bien, en este caso, el reparto competencial se realizó en base a la competencia estatal de montes, aunque atendiendo a las circunstancias de este colectivo y su régimen jurídico, debió haberse efectuado también al amparo de la competencia en materia de función pública, como posteriormente desarrollaron todas las Autonomías, aunque no siempre de manera uniforme.

Con esa evolución, el legislador rompió la uniformidad existente hasta entonces, bajo un único régimen jurídico, pues tras la incorporación a la función pública autonómica, cada una de ellas desarrolló a sus guarderías forestales de manera diversa, con legislación también diversa, lo que supuso *de facto*, la configuración de un plúrimo régimen jurídico, al estar compuesto por el desarrollo normativo efectuado por cada una de las Comunidades Autónomas, más el desarrollo normativo efectuado por el Estado, que además ostenta la condición de básico.

El traspaso de competencias en materia de montes a las Comunidades Autónomas, fue el punto de inflexión para ir derogado el régimen jurídico que había mantenido hasta entonces, pues hay que tener en cuenta que la Guardería Forestal pasó de ser un cuerpo nacional a estar integrado en la función pública de la respectiva Comunidad. Aquí, el tema del arma resulta fundamental, por dos cuestiones: la primera, porque en el período preconstitucional, la legislación era dictada por el Administración General del Estado, por lo que no existía inconveniente en su aplicación y desarrollo, y estaba perfectamente determinado el uso de aquel por parte de la Guardería Forestal; y la segunda, porque en el período Constitucional, las Comunidades Autónomas en su propio desarrollo jurídico –con respecto al arma- han tenido un tratamiento diverso, y las que lo han desarrollado, se han encontrado con el límite de la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública (art. 149.1.29ª de la Constitución), aunque si bien, nada hubiese impedido que las Comunidades Autónomas hubiesen efectuado, tal y como pone de manifiesto la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 116/2022, de 27 de septiembre de

2022, un «[…] desarrollo legislativo y de ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma y al servicio de las Corporaciones Locales radicadas en su ámbito territorial»[38]; legislación básica compuesta en este caso, sin perjuicio de otras, por el *Decreto 2481/1966, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Guardería Forestal del Estado*, que permitía la utilización de armamento por parte de este colectivo.

Precisamente el diferente y dispar tratamiento jurídico sobre la utilización del arma de fuego por parte de las guarderías forestales autonómicas, provocan desigualdades de difícil encaje entre cada una de ellas, pues en una amplia mayoría de casos nada prevén sus legislaciones sobre el arma, frente a las que lo hacen para prohibirlo de forma expresa[39], junto a aquel otro grupo autonómico que, en consecuencia con la citada legislación básica y en atención a las funciones y facultades que tienen atribuidas, sí que lo han regulado de forma expresa, como ocurre en el caso de Cataluña[40] y La Rioja[41]; con respecto a la Comunidad Autónoma de Cataluña, y aunque ningún recurso consta contra la *Ley 17/2003, de 4 de julio, del cuerpo de agentes rurales*, sí que se interpusieron dos recursos contencioso-administrativo contra el *Decreto 249/2019, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Agentes Rurales*, precisamente por el tema del arma, sin perjuicio de otro tipo de cuestiones.

En el primero de los recursos, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dando respuesta a la organización sindical, y en lo que a este estudio respecta, en su Sentencia núm. 5040/2021 (ECLI:ES:TSJCAT:2021:5040), estableció lo siguiente:

> *«[…] el precepto reglamentario se limita a imponer al agente rural el deber de llevar obligatoriamente el arma que corresponda cuando se encuentre en acto de servicio, imposición que ha de estimarse dentro de la competencia propia de la Comunidad Autónoma de regular el cuerpo de agentes rurales, sin que, aparte de establecer esta obligación del funcionario, disponga nada sobre qué tipo de arma ha de ser utilizada, cuestión que la norma*

38BOE núm. 262, de 1 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TC:2022:116).

39Como ocurre en el caso de Navarra, al prohibir el uso del arma con carácter general, salvo que lo aprecie necesario la Dirección General competente en materia de medio ambiente, tal y como dispone el art. 10 del Decreto Foral 7/2019, de 30 de enero, por el que se regula el régimen específico del personal del Basozainak/Guarderío de Medio Ambiente (BON núm. 37, de 22 de febrero de 2019).

40 *Cfr.* Ley 17/2003, de 4 de julio, del cuerpo de agentes rurales (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 2003).

41 *Vid.* art. 19 del Decreto 23/2009, de 15 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los agentes forestales de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR núm. 65, de 27 de mayo de 2009)

autonómica remite a la normativa vigente, de competencia estatal, que es de la que se deriva que este tipo de policía rural o forestal porte armas.

[…] existe una previsión específica de armas para cuerpos legalmente considerados como auxiliares para el mantenimiento de la Seguridad Pública y persecución de la criminalidad, recordando que incluso los agentes forestales pueden llegar a desarrollar funciones de policía judicial, bajo su propio Estatuto y con las condiciones allí especificadas».

Mientras que, en el recurso interpuesto por la Administración General del Estado, el mismo Tribunal, lo estimó parcialmente al entender que existía invasión de competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña con respecto a la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública[42].

Por tanto, se está en presencia de dos respuestas que, si bien no son contradictorias, sí que no son unánimes en la elaboración de la jurisprudencia, pues de una parte entiende que el deber de llevar obligatoriamente el arma que corresponda cuando se encuentre en acto de servicio, ha de entenderse como una competencia propia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, frente a otra en la que colige que se vulneran las competencias estatales en materia de seguridad pública.

4.2.1. El armamento en el Decreto 2481/1966, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Guardería Forestal del Estado

En el año 2003 se promulgó la vigente Ley de Montes, a través de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; esta norma, tras varias modificaciones trató de regular la figura del cuerpo de agentes forestales a través de tres artículos, a saber: art- 6.q).-, art. 57 y art. 58; dicho régimen jurídico, de carácter básico, ha sido el que se ha mantenido hasta la promulgación de la *Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales*. En cualquier caso, el desarrollo jurídico que había efectuado el legislador se revelaba a todas luces insuficiente, por lo que las Comunidades Autónomas, en su potestad normativa, fueron configurando paulatinamente, un régimen jurídico autonómico que cubriese las lagunas que aquel presentaba a nivel estatal.

Precisamente el traspaso de competencias en materia de montes a las Comunidades Autónomas, fue el punto de inflexión para el declive de cuerpo, pues pasó de ser un cuerpo nacional a ser un colectivo básicamente autonómico, con una evolución jurídica también autónoma, al amparo de la legislación de su

42Al respecto puede verse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 2663/2023 (ECLI:ES:TSJCAT:2023:6835)

respectiva Comunidad. El tema del armamento fue el gran olvidado en la regulación autonómica, pues se topaban con el límite del Estado, como competencia exclusiva de aquel, en materia de seguridad pública, al entender que el arma, por cuestiones obvias, estaba integrado en el concepto de seguridad pública, que a su vez se residenciaba en los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Sin embargo, dicha interpretación no puede compartirse por varias razones: traspaso de competencias en materia de montes a las Comunidades Autónomas; vigencia de la normativa de desarrollo de la Ley de montes preconstitucional; cuerpo policial con funciones en materia de seguridad y orden público en general, y de carácter ambiental en particular; y reconocimiento *ex lege* del derecho y obligación de portar armamento.

La primera es que el traspaso de competencias, y por tanto de medios materiales y humanos a las Comunidades Autónomas, no impedía la aplicación, de manera supletoria, de la legislación básica del Estado; la segunda es la relativa a derogación normativa que efectúa la Ley de Montes, al establecer que «las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de [la Ley de 8 de junio de 1957, de Montes] continuarán vigentes, en tanto no se opongan a lo previsto en esta ley, hasta la entrada en vigor de las normas que puedan dictarse en su desarrollo». Por tanto, teniendo en cuenta que la normativa aplicable al cuerpo de agentes forestales, en desarrollo de la Ley de Montes de 1957, era el *Decreto 2481/1966, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Guardería Forestal del Estado*, aquel ha de entenderse vigente al momento de la promulgación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Además de lo anterior, el Reglamento de 1966, sigue vigente tras la promulgación de la *Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales*, pues a través de su disposición derogatoria única, tan solo abroga el "artículo 6.q) y los apartados 3 y 4 del artículo 58 de la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*", por lo que en nada afecta ni a la validez ni a la vigencia[43] del *Decreto 2481/1966, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Guardería Forestal del Estado*, que ha de entenderse subsistente y plenamente vigente, que además con la configuración del Estado Autonómico, tiene el carácter de legislación básica, por aplicación de la competencia en materia de montes y de función pública que ostenta el Estado, en virtud del mandato contenido en el art. 149.1.23 y 149.1.18ª de la Carta Magna respectivamente.

43*Cfr.* SERRANO MORENO, José Luis. *Validez y vigencia. La aportación garantías a la teoría de la norma jurídica*, Trotta, Madrid, 1999.

Así pues, el art. 45 del *Decreto 2481/1966, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Especial de Guardería Forestal del Estado,* establece lo siguiente:

> *1. Todos los individuos del Cuerpo de Guardería tendrán carácter de Agentes de la Autoridad, siempre que se encuentren de servicio y ostenten su uniforme e insignias, debiendo ir provistos de documento que pueda acreditar en todo momento su personalidad y carácter.*
>
> *2. Como elemento auxiliar de los servicios de Vigilancia y Seguridad del Estado, los Guardas cooperarán a la defensa del orden y de la seguridad general, con sujeción a las disposiciones legales y a las circulares y bandos de los Gobiernos Civiles.*
>
> *3. Los Guardas usarán el armamento reglamentario que por la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial se les asigne, siendo obligatorio ir provistos del mismo en todos los actos del servicio.*

La primera cuestión es que los agentes forestales cooperan en la defensa del orden y de la seguridad en general, por lo que ostentan competencia en materia de seguridad pública, en los términos establecidos en el art. 149.1.29ª de la Constitución; la segunda cuestión, es que estaban sujetos a las disposiciones que en su caso dictaran los Gobernadores Civiles, actuales Subdelegados del Gobierno[44]; precisamente, ésta situación supone una equiparación con los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad[45].

El antecedente más inmediato en lo que respecta a la utilización del arma reglamentaria, se encontraba en el art. 27 y siguientes del derogado *Decreto de 30 de diciembre de 1941 por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Guardería Forestal del Estado*[46], que a su vez, lo tomó de la configuración que llevó a cabo el *Real Decreto de 15 de febrero de 1907, del Reglamento para la organización, servicio y disciplina del cuerpo de Guardería Forestal*[47], que estableció una clasificación tripartita, en función del rango y categoría que ostentase dentro de la Guardería Forestal, a saber:

- Guarda mayor: tercerola y sable (art. 25).
- Sobreguarda: tercerola y machete (art. 33).
- Guarda forestal: tercerola y hacha (art. 39).

44El cambio de la figura de Gobernador Civil a Subdelegado del Gobierno, fue operada a través de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
45Tal y como establece el art. 75.b).- de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).
46BOE núm. 18, de 18 de enero de 1942.
47Gaceta núm. 48, de 17 de febrero de 1907.

Por tanto, el uso del arma reglamentaria por parte del cuerpo de agentes forestales, y en aplicación de la normativa vigente, se encuentra plenamente justificado tal y como determina el transcrito art. 45 del Reglamento de 1966; ahora bien, qué con el traspaso a las Comunidades Autónomas de los medios materiales y humanos, éste artículo fuese derogado tácitamente por parte de la Autonomías, nada empece a su vigencia, y por tanto su aplicación, lo que implica que el uso del arma de fuego, encuentra pleno acomodo en el ordenamiento jurídico vigente.

4.2.2. El armamento en la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales

El art. 9 de la *Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales* es el encargado de regular el régimen del armamento y medios de defensa del cuerpo de agentes forestales, que dada su importancia con respecto a la materia objeto de estudio, se transcribe a continuación:

> *1. Los agentes forestales y medioambientales estarán dotados de los medios técnicos y operativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, estando habilitados durante el servicio a portar medios de defensa en el caso de que así se determine para su prestación y, en todo caso, de acuerdo con la normativa aplicable en la materia.*
>
> *2. Las administraciones públicas competentes podrán determinar la formación, condiciones y aptitudes de las que deben disponer los agentes forestales y medioambientales para el empleo de los medios citados en el apartado anterior. Su uso se deberá realizar siempre de acuerdo con la normativa vigente en la materia.*
>
> *3. La dotación, en su caso, y las condiciones de uso de estos medios se llevará a cabo de acuerdo con la normativa estatal en la materia. Será competencia de las administraciones de las que dependan la petición de autorizaciones para el uso y tenencia de los medios de defensa recogidos en los apartados h), i), j) y k) del artículo 5.1 del Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas*

La primera cuestión a destacar de este precepto es su ambigüedad: "estarán dotados de los medios técnicos y operativos necesarios […]". La pregunta es obligada ¿qué medios?, ¿quién lo determina?, ¿cómo se determina? Pues la respuesta a dicho planteamiento también es igual de clara: va a depender de la Administración en la que los agentes forestales y medioambientales presten sus servicios, lo que va a implicar una variación en los medios técnicos, operativos y de defensa de unos a otros, aunque en ningún caso, pasarán por armas de fuego, pues el art. 114 del *Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas* es muy claro al respecto: solo estarán autorizados a portar armas Policía Nacional, Guardia Civil, Policías Autonómicas y Locales y Servicio de Vigilancia Aduanera, aunque dicha afirmación necesita de matizaciones, tal y como se realizará a continuación.

Así las cosas, hubiese resultado deseable y conveniente que, la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, hubiese modificado el Reglamento de armas para incluir también en este ámbito a los agentes forestales; también que hubiese realizado la extensión a otros colectivos o profesiones, tales como la policía portuaria, que tampoco ostenta el derecho a portar armas, sin perjuicio de otros cuerpos o colectivos.

Otra de las cuestiones que también puede inferirse de la letra de la ley es para el uso de los medios de defensa y armamento los agentes forestales recibirán la formación adecuada para el desarrollo y manejo de aquellos, de los que tampoco se infiere que sean armas de fuego en sentido estricto; de hecho, la única referencia al tema del arma, se encuentra en el apartado tercero del artículo 9, mediante una somera remisión al *Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas*, para cuatro supuestos muy concretos, a saber:

- Armas de alarma y señales.
- Sprays de defensa personal y todas aquellas armas que despidan gases o aerosoles.
- Defensas eléctricas, las defensas de goma o extensibles, y las tonfas o similares.
- Silenciadores adaptables a armas de fuego

Tal y como se desprende de la norma, los agentes forestales podrán utilizar el armamento de alarma y señales, el mismo será «para disparar únicamente cartuchos de fogueo, productos irritantes u otras sustancias activas o cartuchos pirotécnicos de señalización, y que no pueda transformarse para lanzar un perdigón, una bala o un proyectil por la acción de un combustible propulsor»[48]; con respecto al resto de elementos de defensa y armamento, tan solo cabe destacar el uso de las denominadas pistolas 'Táser', ya que la Ley les habilita expresamente a ello. Sin embargo, parece que la referencia a los silenciadores adaptables a armas de fuego, ha sido una referencia expresa, así querida por el legislador, dado que la adquisición por parte de las diferentes Administraciones Públicas de silenciadores, lo son necesariamente para armas de fuego, pero si el Reglamento de Armas solo permite la utilización de aquellas a los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el interrogante que se plantea es claro: ¿para qué les habilita la norma a adquirir silenciadores para armas de fuego si no les habilita expresamente para utilizarlas?. Pues la respuesta también resulta igual de clara, aunque en el presente caso hay que anudarlo a lo establecido en el art. 45 del Decreto de 1966, el cual dispone que los agentes forestales usarán

48Tal y como establece el art. 2.10 del Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas.

el armamento que disponga la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, es decir, el legislador lo que ha realizado en este caso, es una remisión expresa al *Decreto 2481/1966, de 10 de septiembre*, para que los agentes forestales puedan utilizar armas de fuego.

4.2.3. El arma de fuego y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales

Otra de las cuestiones legales que avalan el uso del arma de fuego, junto a otros medios de defensa, es la *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales* o el *Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención,* aunque en este caso, la justificación se tiene que realizar de manera individualizada, a través de la evaluación específica de los riesgos laborales inherentes al puesto.

El art. 3.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, excluye expresamente la aplicación de la dicha norma a quienes desarrollen actividades en materia de policía, seguridad y resguardo aduanero, protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, y Fuerzas Armadas y Guardia Civil, aunque a reglón seguido establece que «*esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades*», es decir, lo único que hace el legislador es remitir a un desarrollo específico para aquellas actividades, siempre que realicen alguna de las funciones enumeradas. Así las cosas, la regulación específica lo será para quienes lleven a cabo funciones de policía y seguridad, que es lo que ocurre con el cuerpo de agentes forestales, pues el legislador así lo ha recogido de manera expresa en el art. 2 de la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, al establecer que corresponde a este cuerpo «*la tutela de la seguridad ambiental mediante el desempeño de las funciones de vigilancia, policía y custodia de los bienes jurídicos de naturaleza forestal y medioambiental*», aunque anteriormente ya había establecido que éstos «*cooperarán a la defensa del orden y de la seguridad general, con sujeción a las disposiciones legales y a las circulares y bandos de los Gobiernos Civiles*»[49], lo que justifica la necesidad de una regulación específica en materia de prevención de riesgos laborales; al respecto, al cuerpo de agentes forestales podría aplicársele el mismo criterio que se ha seguido con respecto a policía nacional[50] y policía local[51].

---

49 *Ex.* art. 45.2 del D*ecreto 2481/1966, de 10 de septiembre.*

50 *Vid.* Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen normas sobre la prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (BOE núm. 14, de 17 de enero de 2006).

51 *Vid.* GARCÍA GONZÁLEZ, Guillermo. La aplicación de la normativa de seguridad y salud a la Policía Local: aspectos críticos y cuestiones controvertidas. *Revista catalana de dret público*, núm. 53, 2016, pp. 73-90.

Por todos es sabido que el ámbito de la prevención de riesgos laborales se extiende prácticamente a cualquier ámbito y sector, por lo que su evaluación en relación al cuerpo de agentes forestales se tendrá que realizar en atención a las funciones y facultades que ostentan, habida cuenta de las especiales características que presenta este colectivo; así, dentro de las especialidades de prevención de riesgos, la que mayor importancia tendría para concretar si el uso del arma es o no inherentes a las funciones y facultades del cuerpo de agentes forestales, es el de la seguridad en el trabajo, pues no hay que olvidar que este colectivo está expuesto a riesgos físicos evidentes, para los que requiere medios de protección y prevención específicos, tanto técnicos pasivos como técnicos activos, de seguridad física y de autoprotección.

Así, a modo de ejemplo, y con carácter meramente informativo y no exhaustivo, a los riesgos de todo tipo que estén expuestos otros puestos de trabajo, con respecto a los agentes forestales se podrían concretar atropellos y golpes con vehículos, disparos accidentales, incendios y explosiones, contaminantes físicos, estrés térmico, contaminantes químicos y biológicos, violencia en el trabajo (agresiones físicas, peleas, enfrentamiento, animales malheridos,…) o musculoesqueléticas; precisamente en relación a las de violencia en el trabajo es donde el arma representa un papel fundamental, pues se configura como un elemento disuasorio y de protección del agente, en similares condiciones que otros cuerpos con competencia en materia de seguridad y orden público.

Además, por si fuera poco, los homólogos del cuerpo de agentes forestales en el sector privado, los guardas rurales[52] –anteriormente denominado guardas particulares de campo-, sí que están habilitados al uso del arma del fuego, en los siguientes términos:

> *«El arma reglamentaria de los guardas particulares del campo será el arma de fuego larga para vigilancia y guardería, determinada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento de Armas»*[53]

Así las cosas, carece de cualquier argumentación lógica, negar el uso del arma de fuego a los agentes forestales cuando en el sector privado, es una cuestión que no presenta controversia alguna. En definitiva, desde una perspectiva prevencionista el cuerpo de agentes forestales está sobradamente habilitado a portar y usar armas de fuego, sin perjuicio de otros medios de defensa.

52Nomeclatura impuesta por la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (BOE núm. 83, de 05 de abril de 2014).

53Tal y como determina el art. 29.1 de la Orden INT/318/2011, de 1 de febrero, sobre personal de seguridad privada (BOE núm. 42, de 18 de febrero de 2011).

4.3. Uso del arma de fuego y su relación con las funciones del cuerpo de agentes forestales

Otra de las cuestiones sobre las que pivota la justificación del uso del arma por parte del cuerpo de agentes forestales es en las facultades y funciones que ostentan. Así, sin perjuicio de las que se encuentran expresamente establecidas en los art. 4 y 5 de la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, hay que hacer referencia a las contenidas en la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, la *Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino*, *Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas*, las contenidas en el *Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, así como en la *Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil* o en la *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la Seguridad Ciudadana*; funciones que, muchas de ellas, son compartidas con los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por lo que la justificación del arma se asemeja a las circunstancias, funciones y características de aquellos.

En este contexto el legislador ha reconocido, de forma explícita, la funciones de policía administrativa especial y las de Policía Judicial, así como las funciones de la seguridad ambiental, en términos similares a las que ostentan otros cuerpos policiales en sentido estricto, aunque con carácter previo ya lo tenían reconocido, sin que haya efectuado la correspondiente correlacióncon respecto al uso del arma por parte del cuerpo de agentes forestales.

Así las cosas, desde esta perspectiva, el uso del arma de fuego por parte de los agentes forestales se encuentra plenamente justificado, en igualdad de condiciones que los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por lo que negar este elemento de defensa para este colectivo, carece de justificación legal alguna.

4.4. Proyección sociológica del arma de fuego por parte del cuerpo de agentes forestales

Otro de los elementos que justifica el uso del arma por parte del cuerpo de agentes forestales, por si no estuviese plenamente justificado desde una perspectiva histórica, legal o funcional, también pasa por la influencia psicológica que éste proyecta sobre la sociedad en general, y sobre los administrados en particular.

La cuestión de la uniformidad no es un tema baladí, pues es lo que dota de autoridad a los agentes forestales, y lo que hace reconocible tal condición por

parte de los administrados[54]; en cualquier caso, tal y como pone de manifiesto BARCELONA LLOP, el arma se configura como un mecanismo intimidatorio y disuasorio, lo que no deja de ser una fórmula de coacción –eficaz- y alternativa a aquellas establecidas normativamente[55].

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta negativa o reticencia por parte del legislador autonómico –principalmente-, a que los agentes forestales porten y usen armamento de fuego, por estar reservado a los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es una cuestión que debería ser superada puesto que, la utilización de aquella está sujeta a los principios[56] de congruencia, oportunidad y proporcionalidad[57], por lo que ningún problema supone su utilización por parte del cuerpo de agentes forestales. Ahora bien, descansa la responsabilidad sobre la Administración, donde se encuentren adscritos aquellos, en la correcta y concreta determinación del cuerpo destinado a la protección ambiental, pues no todos los cuerpos o colectivos relacionados con el medio ambiente o con la protección de éste, pueden ser considerados como agentes forestales en los términos del art. 2 y concordantes de la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, lo que a su vez implicaría, la imposibilidad del uso del arma de fuego[58].

54*Vid.* RICHARD, R. Johnson y DURÁN Almudena. La influencia psicológica del uniforme policial. Harlax: Ertzainaren Ianbide aldizkaria. *Revista técnica del Ertzaina*, núm. 40, 2001, pp. 74-81.

55*Vid.* BARCELONA LLOP, Javier. El uso de las armas de fuego por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Una aproximación jurídica. *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, p. 106 y ss.

56*Cfr.* Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por el octavo congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

57Vid. FJº cuarto de la STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo núm. 1240/1990 (ECLI:ES:TS:1990:1240); en la doctrina, puede verse, para una mayor profundidad sobre la cuestión, entre otros a BARCELONA LLOP, Javier. El uso de las armas de fuego por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Una… pp. 77-136; RUIZ ORTIZ, Salvador y MAINAR ENE, José María. El uso de la fuerza policial. Una aproximación a su interpretación criminológico operacional en España. *Anales de derecho,* Vol. 34, 2016, pp. 1-30; GARCIA VALLS, Jaume. Las instrucciones sobre el uso de armas en el cuerpo de Mossos D'Esquadra. *Revista catalana de seguretat pública,* núm. 19, 2008, pp. 183-193; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. La polémica europea sobre el uso de las armas como forma de coacción administrativa. *Revista de Administración Pública*, núm. 84, 1977, pp. 77-120; o CUESTA BÁRCENA, David Antonio. *El uso potencialmente letal de las armas por la fuerzas de policía*. Bosh, Barcelona, 2025, p. 207 y ss.

58Al respecto, se pone como ejemplo el cuerpo de Agentes de Parques de Madrid, cuya misión principal es la protección de los jardines del Retiro, por lo que parecería excesivo que este colectivo, aún estando destinado a la protección, vigilancia y defensa de un área muy concreta, se les encuadre como agentes forestales en sentido estricto (*Reglamento de agentes de*

Así, la Ley 4/2024, de 8 de noviembre ha regulado la cuestión, tal y como se ha expuesto con anterioridad, aunque lo ha realizado forma tibia y sin afrontar la cuestión del arma abiertamente, ofreciendo un marco jurídico seguro que permita amparar a los agentes forestales.

5. CONCLUSIÓN

El armamento en el cuerpo de agentes forestales, desde los orígenes de este cuerpo funcional, ha sido un elemento básico en el desarrollo y ejercicio de sus funciones, además de uno de los atributos de agente de la autoridad, junto con la uniformidad.

Así, el uso del armamento por parte del cuerpo de agentes forestales, desde una perspectiva histórica, legal, funcional y social se encuentra plenamente justificado, en igualdad de condiciones que otros cuerpos con atribuciones en materia de policía, administrativa, de seguridad o judicial.

Derivado de lo anterior, el legislador debería efectuar una reforma de la *Ley 4/2024, de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales* para determinar, regular y concretar la tipología de arma en relación al cuerpo de agentes forestales, y afrontar su regulación de manera seria y rigurosa.

6. BIBLIOGRAFÍA

AMOEDO-SOUTO, Carlos Alberto. *Poder policial y derecho administrativo.* A Coruña: Univerisidade da Coruña, 2000.

BARCELONA LLOP, Javier. *El régimen jurídico de la policía de seguridad. San Sebastián:* Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.

BARCELONA LLOP, Javier. El uso de las armas de fuego por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Una aproximación jurídica. *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, pp. 77-136.

BARCELONA LLOP, Javier. Policía de seguridad y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. *Revista aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, 1993, pp. 51-134.

parques del Ayuntamiento de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 26, de 31 de enero de 2006).

BARREIRA, Ana; OCAMPO, Paula y RECIO, Eugenia, *Medio ambiente y derecho internacional: una guía práctica.* Madrid: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente-Caja Madrid, 2007.

BERMEJO CABRERO, José Luis. Aspectos jurídicos e institucionales de en la historia de Molina de Aragón. *En la España medieval*, núm. 4, 1984, pp. 147-156.

CALVO SÁNCHEZ, Luis. *El sistema administrativo de las Ordenanzas de Montes. Las bases históricas de la regulación de los Montes en España, 1833-1842*, Fundación Conde del Valle de Salazar, Madrid, 2022.

CANTERO MARTÍNEZ, Josefa. El ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios interinos (a propósito de la jurisprudencia sobre policía local». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 14, 2020, pp. 139-160.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. La polémica europea sobre el uso de las armas como forma de coacción administrativa. *Revista de Administración Pública,* núm. 84, 1977, pp. 77-120.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional. *Revista de direito administrativo & constitucional*, núm. 38, 2009, pp. 39-60.

CUESTA BÁRCENA, David Antonio. *El uso potencialmente letal de las armas por la fuerzas de policía*. Bosh, Barcelona, 2025

DE ARANDA, Gaspar. Aspectos históricos de los montes españoles. *Revista forestal española*, núm. 9, 1993, pp. 25-29.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Disponible en: https://dle.rae.es/policía?m=form (fecha del último acceso 27 de enero de 2025).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente,* Salamanca: Ratio Legis, 2023.

GARCIA VALLS, Jaume. Las instrucciones sobre el uso de armas en el cuerpo de Mossos D'Esquadra. *Revista catalana de seguretat pública,* núm. 19, 2008, pp. 183-193.

GAUTIER DALCHÉ, Jean. Forme et organisation de la vie rurale dans le "Fuero de Cuenca". *Anuario de estudio medievales*, núm. 12, 1982, pp. 59-132.

IZQUIERDO-CARRASCO, Manuel. COVID-19, policía administrativa y la modulación del principio de legalidad. *Revista de estudios de administración local y autonómica*, núm. 17, 2002, pp. 6-30.

JAVATO MARTÍN, Antonio María. El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales. *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 23, 2011, pp. 145-172.

LÓPEZ FONT-MÁRQUEZ, José Francisco. La noción de autoridad en la legislación y jurisprudencia penal. *Anuario de derecho*, núm. 1, 1982, pp. 207-259.

MAESTRE MUÑIZ, Luis. *Historia de la política forestal en el Estado español. Marid*: Agencia de Medio Ambiente-Consejería de Presidencia, 1990.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique y DE PAZZIS PI CORRALES, Magdalena. Creación y organización de la compañía de Fusileros y Guardabosques Reales. En: AAVV. *Actas coloquio internacional Carlos III y su siglo. Poder y sociedad en la época de Carlos III*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1990, pp. 61-74.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique y DE PAZZIS PI CORRALES, Magdalena. Los Guardabosques reales y su entorno (1762-1784). *Studia Histórica. Historia moderna*, núm. 6, 1990, pp. 579-587.

Memoria de la Fiscalía coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado de 2009, p. 46, Disponible en : <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ceneam/grupos-de-trabajo-y-seminarios/fiscalias-de-medio-ambiente/memoria2009fiscaliacoordinadorademedioambiente_tcm30-537047.pdf> (fecha del último acceso 25 de enero de 2025).

Memoria de la Fiscalía coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado de 2010, p. 56, Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ceneam/grupos-de-trabajo-y-seminarios/fiscalias-de-medio-ambiente/Memoria%20Fiscal%C3%ADa%202010_tcm30-169162.pdf> (fecha del último acceso 25 de enero de 2025).

Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2011, p. 882, Disponible en: <https://www.fiscal.es/documents/20142/133100/MEMFIS11.pdf/aad08d3b-1fff-fb4f-52f6-b2ae591a5ede> (fecha del último acceso 25 de enero de 2025).

MONCADA LORENZO, Alberto. Significado y técnica jurídica de la policía administrativa. *Revista de Administración Pública*, núm. 28, 1959, pp. 51-118.

MUÑOZ GOYANES, Guillermo. Pasado y presente español en la conservación de la naturaleza. *Revista de Montes*, núm. enero-febrero, 1974, pp. 5-14.

MUÑOZ GOYANES, Guillermo. Sobre el pasado y presente de los colectivos forestales españoles. *Revista de Montes* núm. 14, 1979, pp. 5-14.

MUÑOZ GOYANES, Guillermo. Tres siglos de guardería de la riqueza forestal española. *Revista de Montes*, núm. 189, 1977, pp. 215-226.

MURO MARTÍNEZ, Ricardo. Guardería forestal. *Revista de Montes*, núm. 191, 1978, pp. 193-200.

NIETO, Alejandro. Algunas precisiones sobre el concepto de policía. *Revista de Administración Pública*, núm. 81, 1976, pp. 35-75.

ORTEGA CERVIGÓN, José Ignacio. Los Caballeros de la Sierra y la vigilancia de los montes en la baja edad media castellana. *Miscelánea medieval murciana*, 2013, pp. 155-164.

PAREJO ALFONSO, Luciano José. *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad: problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008.

RAMOS CASTELLANOS, Pedro. El hombre y el medio ambiente. En: Pedro RAMOS CASTELLANOS (Ed.), *El hombre y el medio ambiente. XIV Jornadas ambientales.* Salamanca: Universidad de Salamanca, 2009, pp. 51-60.

REBOLLO PUIG, Manuel. La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardualariztzako Euskal Aldizkaria*, núm. 54, 1999, pp. 247-282.

RICHARD, R. Johnson y DURÁN Almudena. La influencia psicológica del uniforme policial. Harlax: Ertzainaren Ianbide aldizkaria. *Revista técnica del Ertzaina*, núm. 40, 2001, pp. 74-81.

RUIZ ORTIZ, Salvador y MAINAR ENE, José María. El uso de la fuerza policial. Una aproximación a su interpretación criminológico operacional en España. *Anales de derecho,* Vol. 34, 2016, pp. 1-30.

SERRANO MORENO, José Luis. *Validez y vigencia. La aportación garantías a la teoría de la norma jurídica*, Trotta, Madrid, 1999.

TÉBAR GÓMEZ, Alejandro Manuel. *La unificación del Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil*, Tesis doctoral. Albacete: Universidad de Castilla-La Mancha, 2015.

VARGAS CAMACHO, Pedro Antonio. Los miembros de las Fuerzas Armadas como agentes de la autoridad. *Revista ejército*, núm. 871, 2013, pp. 86-93.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de mayo de 2025

EL DERECHO AL PAISAJE: LAS POSIBILIDADES DE RECLAMAR INDEMNIZACIÓN Y SU POSIBLE CONSIDERACIÓN COMO DERECHO DE LA PERSONALIDAD

THE RIGHT TO LANDSCAPE: THE POSSIBILITIES OF CLAIMING COMPENSATION AND ITS POSSIBLE CONSIDERATION AS A PERSONALITY RIGHT

Autor: José Manuel Ruiz-Rico Ruiz, Catedrático de Derecho Civil, Universidad de Málaga (España)

Fecha de recepción: 22/02/2025

Fecha de aceptación: 21/03/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00415

Resumen:

El presente trabajo examina las posibilidades actuales que tienen los sujetos particulares de ver reconocido un derecho subjetivo de la personalidad sobre el paisaje que le rodea, y de reclamar daños morales en casos de destrucción o grave deterioro o alteración de su entorno habitual.

Abstract:

The present work examines the current possibilities that private subjects have of seeing a subjective right of the personality over the landscape that surrounds them recognized, and of claiming moral damages in cases of destruction or serious deterioration or alteration of their usual environment.

Palabras clave: Contaminación visual. Derecho de la personalidad. Daño moral. Paisaje

Keywords: Visual pollution. Personality law. Moral damage. Landscape

Índice:

1. Introducción
2. Planteamiento de la cuestión: exposición de posibles situaciones susceptibles de presentarse
3. Los dos términos de la ecuación: el "derecho" y el "paisaje"
   3.1. Sobre un posible "derecho" subjetivo al paisaje
   3.2. La delimitación de lo que sea "paisaje". Análisis de textos constitucionales y legales y de jurisprudencia constitucional
4. Las manifestaciones jurídicas de la tutela del paisaje
   4.1. La existencia de una doctrina jurisprudencial sobre la "contaminación visual": el llamado "impacto visual y su relevancia jurídica en los distintos ámbitos
   4.2. La valoración del daño al paisaje en los procedimientos de expropiación o en los expedientes de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas
   4.3. La consideración del impacto visual a la hora de denegar una licencia para instalaciones de energía eólica o de otro tipo
5. La indemnizabilidad de la vulneración del paisaje desde la perspectiva de los sujetos privados o sujetos individuales
   5.1. Introducción. Algunas consideraciones primeras
   5.2. Algunas resoluciones judiciales de Audiencias Provinciales
   5.3. La doctrina jurisprudencial de la Sala Primera del Tribunal Supremo
   5.4. Análisis crítico de los argumentos expuestos por el Tribunal Supremo
6. Hacia el reconocimiento de un derecho al paisaje como derecho de la personalidad sin rango constitucional.
7. Referencias bibliográficas

Index:

1. Introduction
2. Statement of the issue: presentation of possible situations that may arise
3. The two terms of the equation: the "right" and the "landscape"

3.1. About a possible subjective "right" to the landscape
3.2. The delimitation of whatever the "landscape" is. Analysis of constitutional and legal texts and constitutional jurisprudence
4. The legal manifestations of the protection of the landscape
4.1. The existence of a jurisprudential doctrine on "visual pollution": the so-called "visual impact" and its legal relevance in different areas
4.2. The assessment of damage to the landscape in Expropriation procedures or in the administrative files of Patrimonial Responsibility of Public Administrations
4.3. The consideration of the visual impact when denying a license for wind or other energy installations
5. The compensability of the violation of the landscape from the perspective of private subjects or individual subjects
5.1. Introduction. Some first considerations
5.2. Some judicial resolutions of Provincial Courts
5.3. The jurisprudential doctrine of the First Chamber of the Supreme Court.
5.4. Critical analysis of the arguments presented by the Supreme Court
6. Towards the recognition of a right to the landscape as a personality right without constitutional ran
7. Bibliographic references

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto reflexionar, sin por el momento llegar a conclusiones firmes ni definitivas, sobre la situación en la que nos encontramos a nivel general en materia de tutela medioambiental. En particular, por efecto de la actividad del hombre, es cada vez más habitual percibir un sobrevenido deterioro, pérdida o destrucción de paisajes naturales y humanos, como consecuencia del progresivo desarrollo económico, industrial o urbanístico.

Nos preguntamos hasta qué punto los ciudadanos singulares, al margen de las actuaciones de los propios poderes públicos o Administraciones, tienen en sus manos la facultad de ejercitar extrajudicial o judicialmente acciones encaminadas específicamente a la tutela del paisaje, solicitando medidas de restablecimiento, o bien reclamando daños de tipo moral por la afectación de bienes singulares o derechos fundamentales de quien las ejercita.

Aun cuando el título del trabajo puede parecer demasiado pretencioso, desde este momento ya aceptamos que las expectativas deben ser rebajadas, y por

ahora debemos reconocer que no hay técnicamente en nuestro Ordenamiento reconocido un así denominado derecho subjetivo, del que sean titulares los ciudadanos de a pie, a la tutela del paisaje, que permita a aquéllos el ejercicio de acciones judiciales en esa dirección. Nuestro trabajo es más modesto, y pretende únicamente empezar a poner las bases jurídicas para un futuro reconocimiento legal de concretos derechos o acciones, en favor de ciudadanos particulares -y no sólo de Administraciones o instituciones públicas-, en concreto de aquellos que se han visto afectados o perjudicados por alteraciones irracionales y graves en el paisaje que habitualmente les venía circundando o rodeando en su quehacer habitual, ya sean en cuanto a su actividad profesional o empresarial, ya sea incluso en su mismo desenvolvimiento personal y cotidiano.

2. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: EXPOSICIÓN DE POSIBLES SITUACIONES SUSCEPTIBLES DE PRESENTARSE

Recogemos a continuación un elenco de posibles situaciones en las que puede vislumbrarse la posibilidad o necesidad de tutela de sujetos singulares, o de hipotéticas pretensiones que esos sujetos podrían esgrimir ante alteraciones sustanciales o graves de su entorno habitual. Algunas de esas situaciones se fundamentan en hechos reales, con algunas modificaciones puntuales; en otros casos, son situaciones inventadas, aunque creemos que son perfectamente imaginables en nuestra vida social:

Caso 1: Se ha producido un grave incendio en una zona de bosque tradicional, buena parte del cual constituía zona protegida por alguna de las modalidades establecidas legalmente a nivel estatal o autonómico (parque natural, parque natural, etc.). Como dato más aproximativo a la realidad, piénsese en uno de los incendios más graves acaecidos en la geografía española, como el incendio de la Sierra de la Culebra en la provincia de Zamora, donde se quemaron alrededor de 66.000 hectáreas, la mayoría de bosque, y de bosque protegido. El incendio pudo ser (y seguramente lo fue) provocado dolosa e intencionadamente por la mano del hombre. Vamos a suponer que el autor o autores fueron identificados y se constató la conexión entre su actividad y los efectos nefastos sobre la fauna, la flora y el arbolado de la zona, de una duración previsible de decenas de años, hasta una hipotética y nada segura recuperación.

Pensamos en los habitantes de los pueblos y viviendas situados en las cercanías de la zona siniestrada: algunos de ellos, con intereses directamente relacionados con la casi total destrucción del parque (propietarios de establecimientos hoteleros, o de restaurantes y hostelería, agencias de servicios para turistas, etc.), cuyo reclamo principal para los visitantes y turistas es justamente ese bosque, y

otros, con una posición diferente, tales como los habitantes habituales de la zona, quienes pueden sufrir un impacto importante en sus vidas, en cuanto pueden perder la esperanza de seguir viviendo en esa zona, con consecuencias personales y psicológicas importantes, al margen de algunas de contenido o alcance patrimonial, que indirectamente pueden sufrir.

Caso 2: Empresa innovadora de fibras textiles generadas mediante la transformación de la madera de eucalipto, se instala en una zona rural, de hermosos paisajes pero sin declaración pública protectora. Entre los elementos instalados hay una chimenea de gran altura, teniendo visibilidad desde varios kilómetros a la redonda. La empresa se instala con autorización del Gobierno autonómico correspondiente, se dice que es ecológica, aunque genera necesidades de agua de 46 millones de litros al día, y los residuos se vierten al río de la zona, previamente depurados. Debemos pensar de nuevo en las consecuencias generadas de forma duradera en el tiempo para los habitantes de la zona, y para algunos de los negocios existentes. Se trata de una zona que está atravesada por el Camino de Santiago, por donde concurren habitualmente cada año miles de peregrinos.

Caso 3: Empresa minera que, de nuevo con autorización administrativa de la Comunidad Autónoma, procede a explotar a cielo abierto una importante extensión de tierra, cercana a diversos núcleos urbanos, para la obtención de mineral de coltán, muy importante para la actividad de empresas tecnológicas. Se ha producido una paralización del inicio de la actividad como consecuencia de una medida cautelar instada por algunos habitantes de la zona. Aunque la actividad ha suscitado la expectativa de nuevos puestos de trabajo, las consecuencias para muchos de los habitantes de la zona pueden ser similares a las de los casos anteriores.

Caso 4: Instalación de múltiples aerogeneradores de energía eólica en la zona montañosa del país, con un gran impacto visual para una zona que anteriormente era muy valorada a nivel social por sus valores ambientales, aun cuando no era una zona declarada como protegida, pero se halla situada en las proximidades de un parque natural que recibe miles de visitas anuales. Como consecuencia de ello, se han visto afectados los pueblos limítrofes, en cuanto van a recibir muchas menos visitas, y van a ver cómo un paisaje apreciado se torna altamente desagradable para los vecinos, desapareciendo además las expectativas de que personas de otras zonas o países dejen de tener interés en instalarse en la zona de forma estable para vivir. (Estos hechos pueden producirse en los próximos años si se aprueba la instalación de aerogeneradores en las inmediaciones del parque natural del Torcal de Antequera, donde existe ya un movimiento vecinal abiertamente contrario a esa operación).

Caso 5: Se ha procedido por la empresa titular de un establecimiento de hostelería existente dentro de una zona declarada como parque natural, a una importante ampliación del mismo, creando un complejo hotelero de lujo en una zona próxima a algunas de las más emblemáticas playas vírgenes del país. (Nos referimos en realidad a la iniciativa, aún no concretada ni desarrollada, pero posible, por cuanto hay un visto bueno inicial del Gobierno regional, de construir un hotel en el interior del Parque Natural de Cabo de Gata, en Almería, muy cerca de las conocidas playas de los Genoveses y Mónsul. Los habitantes de la zona pueden ver afectada su vida e intereses personales y patrimoniales como consecuencia de una posible afectación paisajística).

En todos estos casos, nos planteamos si algunas de las personas antes citadas tienen algún derecho o interés protegible jurídicamente, y si la alteración muy relevante o sustancial del paisaje, debida a la mano del hombre, les otorga algún tipo de pretensión jurídica frente a quienes han procedido a dicha alteración, incluso con las correspondientes autorizaciones.

Todo ello debe ser enmarcado dentro del tratamiento legal del paisaje, tanto a nivel civil como en la vía contencioso administrativa e incluso penal.

3. LOS DOS TÉRMINOS DE LA ECUACIÓN: EL "DERECHO" Y EL "PAISAJE"

Examinamos a continuación la expresión "derecho al paisaje", para determinar si se puede considerar que existe algún derecho subjetivo identificable, ya sea de forma autónoma o por relación con alguno preexistente, que encuentre un cierto reconocimiento en los textos legales nacionales o internacionales, referente a la tutela subjetiva del paisaje o el entorno, o si más bien nos encontramos ante un simple interés digno de protección jurídica, con consecuencias jurídicas poco precisas. Del mismo modo, debemos preguntarnos por el sentido de la expresión "paisaje", y el entendimiento que del mismo tienen nuestras leyes o normas jurídicas en general.

Veámoslo de forma separada.

3.1. SOBRE UN POSIBLE "DERECHO" SUBJETIVO AL PAISAJE

Punto de partida: ¿Podemos pensar en la posibilidad de reconocer, en nuestro ordenamiento jurídico, y en relación a paisajes naturales o humanos, alguna suerte de derecho subjetivo de los ciudadanos dirigido a accionar y reclamar concretas pretensiones de protección o de restablecimiento del componente natural o del entorno, o de reparación económica por posibles daños

conectados con la pérdida, destrucción o grave deterioro del mismo? ¿Existe alguna base legal para ello?

La respuesta positiva se antoja difícil con las vigentes leyes en la mano.

Por lo pronto, sí creemos que puede ser factible reconocer que existen legalmente fórmulas de reconocimiento de lo que serían "intereses jurídicamente protegibles" sin que lleguen de momento a la categoría de verdaderos derechos subjetivos ejercitables ante los Tribunales de justicia.

La doctrina civilista estudiosa de la materia define el derecho subjetivo como un interés protegido por el Derecho objetivo consistente en la pretensión de un sujeto de poder imponer o exigir de otro sujeto determinado, o de toda la colectividad, la observancia de una conducta activa o negativa, en interés del primero (GALGANO).

Junto a los derechos subjetivos propiamente tales, la doctrina tradicional reconoce la existencia de muy diversos intereses protegibles jurídicamente, que no llegan a la categoría de derechos, en el sentido de que no permiten una pretensión concreta, al no haber un titular identificable de la misma, pero respecto de los cuales sí existe o puede existir un cierto reconocimiento legal, a veces incluso constitucional, de determinadas expectativas o aspiraciones sociales, merecedoras de cierta tutela, cuando menos indirecta, ya sea a través de su ejercicio por otros sujetos de Derecho (por ejemplo, Administraciones o entes públicos), ya sea a través de la calificación de los hechos como tipos o conductas susceptibles de sanción administrativa (o incluso penal).

Para hablar de derecho subjetivo al paisaje, sería preciso primero identificar al sujeto o sujetos titulares del mismo. Ello nos lleva a la cuestión de la subjetividad de la idea de paisaje y la percepción individual que del mismo pudiera tenerse.

Por lo pronto, es posible admitir que el paisaje surge de la relación sensible, de la percepción sensorial (principalmente visual, aunque no sólo) del territorio, observado y vivido por el ser humano. No hay una concepción o idea de lo que sea paisaje sin referirla a personas individuales y a su percepción singular sobre un conjunto de datos del territorio que lo rodea.

En este sentido, no creemos que esa percepción pueda estar referida a personas jurídicas no sintientes, es decir, a los entes públicos o las Administraciones públicas, las cuales difícilmente pueden valorar lo que sea un concreto paisaje, o las consecuencias sensoriales que una importante alteración del mismo puede ocasionar al conjunto de la ciudadanía.

Eso no significa que la tutela del mismo, de haberla, quede excluida de los poderes públicos. Por el contrario, en la regulación legal suele ser estos los destinatarios de la legitimación activa para las distintas formas de tutela. Pero eso no es óbice para reconocer que la idea de paisaje conecta indudablemente y de forma directa con las personas individuales, cuyos sentimientos o valores asociados al mismo pueden ser, desde luego, similares entre sí o con frecuencia idénticos.

Conviene a continuación examinar los distintos textos legales nacionales o internacionales que contienen referencias a posibles derechos subjetivos o pretensiones jurídicas relacionados con la defensa del paisaje o del entorno en que se desenvuelven una o múltiples personas individuales.

Así, desde un punto de vista constitucional, nuestra Constitución no contiene propiamente una norma tuteladora a nivel individual del paisaje.

En cambio, hay Constituciones, como la Constitución italiana, que se expresa en la actualidad, tras su reciente reforma de febrero del año 2022, en unos términos claramente proclives a reconocer a los ciudadanos -de momento, sin aclarar si lo es a nivel colectivo o a nivel individual- una específica tutela del paisaje, especificando que se trata de algo diferenciado netamente del medio ambiente general, y de otros valores cercanos[1].

En este sentido, el nuevo y reciente artículo 9 de la Constitución italiana dispone lo siguiente:

> *"Art. 9: La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.*
> *Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.*
> *Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.*
> *La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".*

El referido precepto constitucional parece atribuir, en principio, a la República italiana, y no a los ciudadanos italianos, la legitimación para el ejercicio de los distintos mecanismos de tutela. En todo caso, será le ley la que desarrolle el precepto en cuanto a la legitimación para dicha tutela del paisaje. De momento, lo más relevante es que la norma identifica un deber de tutela del paisaje, como

[1] Sobre el tema, vid. el reciente trabajo de IVONE, Vitulia, "La introducción de la protección constitucional del medio ambiente en Italia con la revisión del art.9: el nuevo concepto de responsabilidad intergeneracional", en la obra *Justicia Ambiental. Perspectivas nacional y comparada (Coord. Gerardo Ruiz-Rico Ruiz),* ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pag. 49 ss.

un objeto de derecho diferenciado del patrimonio histórico y artístico, del medio ambiente y de la diversidad y los ecosistemas[2].

A nivel internacional, se puede traer a colación el Convenio Europeo sobre paisaje de 20 de octubre de 2000, el cual contiene el compromiso de las Partes signatarias, entre ellas España, de: *"Integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje".*

Sin embargo, el citado Convenio no desciende a la cuestión de la tutela del paisaje y de los sujetos legitimados para el ejercicio de acciones en defensa del mismo.

Dentro del territorio español, hay que reseñar que algunos Estatutos de Autonomía recogen específicamente el paisaje y parecen establecer un posible derecho de los ciudadanos al mismo, aunque no se contienen en esas normas estatutarias un desarrollo de ese presunto derecho bajo la forma o vestidura de un derecho subjetivo concedido a los ciudadanos, por lo que se han quedado a un paso de lo que estamos sugiriendo en este trabajo.

Cabe citar al efecto, por ejemplo, el artículo 28 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, que señala que *"…Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes".*

También el artículo 27.1 de Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 afirma: *"Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad y tienen el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro".*

Como puede comprobarse, en estos textos estatutarios, aparecen claramente separados el medio ambiente, y los recursos naturales, por un lado, y el paisaje, por otro, lo que da a entender el reconocimiento de la perspectiva subjetiva en la percepción del entorno. Así, se está admitiendo en ellos el paisaje como un

[2] En relación a la autonomía del "paisaje" respecto de los recursos naturales y el medio ambiente, véase MOLINA SALDARIAGA, C.A., "El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo", en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de Medellín (Colombia),* Vol. 42, No. 116, pags. 159-194.

derecho en buena medida subjetivizado, en cuanto referido a los ciudadanos, y no sólo a la Comunidad Autónoma, considerándose una suerte de doble faceta de "bien colectivo", cuyo ejercicio correspondería a las Administraciones públicas, pero a la vez de "bien individualizado", aunque ciertamente no se configura explícitamente como un derecho individual.

Descendiendo ya a la normativa estatal, podemos traer a colación la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cuyo artículo 5, al definir lo que sea la "Evaluación ambiental" a los efectos de esta ley, la define como

> *"proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente, incluyendo en dicho análisis los efectos de aquellos sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados".*

Aunque no se especifica si posee una vertiente subjetiva de tutela, queda claro en la referida ley, por tanto, que el paisaje no se confunde con el medio ambiente ni con los elementos naturales, sino *se configura de forma independiente, como factor que necesita una específica tutela legal*. Por derivación de ello, es perfectamente imaginable para el legislador que, aun cumpliéndose los demás parámetros, se pueda producir un singular atentado contra el paisaje, que necesite una serie de medidas especiales e independientes, y que podrían justificar una negativa a la concesión del informe favorable, o incluso apoyar una exigencia de responsabilidad patrimonial, si con posterioridad no se cumplen las condiciones impuestas para la protección del paisaje.

Más puntualmente, la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ha venido a trazar entre sus objetivos o principios el de **"**La conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje" (art. 2 letra d) de la Ley), llegando a regular, como uno de los posibles espacios naturales protegidos, el de *"Los Paisajes Protegidos"* (art. 35), que son definidos como "…partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, *por sus valores naturales, estéticos y culturales*, y de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial", con la finalidad, entre otras, de la "…preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada"., procurando "…el mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional que contribuyan a la preservación de sus valores y recursos naturales".

Como puede comprobarse, se trata de *una perspectiva limitada del paisaje*, que se centra en la protección de zonas singulares cuya selección se basa en criterios estéticos o de belleza natural, o de buena coordinación entre lo humano y lo natural. *No se protegen cualesquiera entornos naturales o urbanos* de la posible degradación ocasionada por la actividad humana, ni se prevé una tutela singularizada del paisaje, ni siquiera de estos concretos espacios protegidos.
En conclusión, no creemos que en estos textos nacionales exista un derecho al paisaje, como una suerte de derecho de la personalidad, asimilable a un derecho fundamental, o dotado de los caracteres típicos de los derechos personalísimos, como su indisponibilidad o intransmisibilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad o irrenunciabilidad.

A ello ha contribuido seguramente el escaso entusiasmo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha manifestado a la hora de hablar y tratar en sus resoluciones del paisaje, y sus conexiones o divergencias respecto del medio ambiente o entorno natural.

Así, la conocida STC 102/1995 de 26 de junio ha excluido que el paisaje constituya un valor separable e independiente del medio ambiente, a efectos de su posible tutela constitucional y judicial. Para el TC, el paisaje es *una manifestación más del medio ambiente*, y parece además defender que no se trata de un bien o valor individualizable, sino que se trataría de *un bien colectivo*:

> *"La Constitución, en su artículo 45, nos brinda algunos de los elementos del medio ambiente, los recursos naturales, aun cuando tampoco los enumere o defina. Es una noción tan vieja como el hombre, dotada de una sugestiva, aparente y falsa sencillez, derivada de su misma objetividad, mientras que el supraconcepto en el cual se insertan es un recién llegado, complejo y propicio a lo subjetivo, problemático en suma. Sin embargo de lo dicho, hay dos bienes de la naturaleza, el aire o la atmósfera y el agua, cuyo carácter de recurso vital y escaso hemos reconocido (STC 227/1988) con una posición peculiar, en un primer plano. La pesca marítima o ciertos minerales fueron ya incluidos en este catálogo de recursos naturales, alguno como el carbón muy ligado al medio ambiente desde la misma actividad de su extracción (SSTC 147/1991 y 25/1989), así como la agricultura de montaña (STC 144/1985). No sólo la fauna, sino también la flora forman parte de este conjunto cuyo soporte físico es el suelo (y el subsuelo) que puede ser visto y regulado desde distintas perspectivas, como la ecológica, la dasocrática o forestal, la hidrológica, la minera o extractiva, la cinegética y la urbanística, a título de ejemplo y sin ánimo exhaustivo, que en su dimensión constitucional dan contenido a distintos títulos habilitantes para el reparto de distintas competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.*
>
> *Por otra parte, ligado a todo lo ya inventariado está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente como reflejan muchos de los*

Estatutos de Autonomía que luego se dirán. En definitiva, la tierra, el suelo, el espacio natural, como patrimonio de la Humanidad, produce unos rendimientos o «rentas», los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas en disminución gradual, hasta la célula y el átomo.

En consecuencia, una primera aproximación nos permite una mirada descriptiva, en la cual predominen los componentes sobre el conjunto y que, en cierto modo, nos desvela una vez más cómo los árboles no dejan ver el bosque. Así, el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura…."

Abundando en la idea sostenida por el Tribunal Constitucional, pueden encontrarse algunas resoluciones judiciales del Tribunal Supremo y de Tribunales inferiores, que siguen esa misma senda. Cabe citar a título de ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), que afirma:

'Pues bien, en este caso, la valoración de la prueba efectuada por la Sala de instancia no puede ser tildada de manifiestamente ilógica o arbitraria, sino de razonable y fundada, pues la conclusión a la que llega de no considerar que tal informe "(…) haya acreditado que la decisión del planificador sea contraria a la realidad de los hechos, esto es, a la realidad física del espacio ordenado" *, se nos presenta como coherente y congruente partiendo de la singularidad de las características de los terrenos, su situación en ladera, y con los objetivos del Plan Especial.*

La sentencia explica y razona por qué no tiene en cuenta la propuesta del informe pericial —consistente en que el Plan Insular de Ordenación debió otorgar a los terrenos la calificación B.b.1.3, que se define como zona de aptitud productiva—, señalando que la ordenación impugnada "(…) tiene en cuenta los valores ambientales relacionados con la calidad visual del paisaje y el conjunto de elementos naturales que conforman el ecosistema propio de la zona. Es decir, se explican los motivos para la exclusión del suelo del ámbito espacial de los Asentamientos Agrícolas", *a lo que añade que el eventual uso agrícola, uso propio de la zona B.b.1.3, tampoco es impedido ni eliminado con la ordenación, que lo reconoce y admite.*

No debe restarse, a estos efectos, la importancia que tiene el paisaje en las sociedades actuales, pues aunque estemos ante una noción estética, en la que concurre un innegable carácter subjetivo, temporal y cambiante —como señala el Tribunal Constitucional, "no es solo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y

> cada cultura" *(STC 102/1995, 26 de junio)—, que, sin embargo, se proyecta singularmente en la ámbito urbanístico.*
> *Conviene traer a colación el Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre del año 2000, en el seno del Consejo de Europa y ratificado por España mediante Instrumento de Ratificación de 6 de noviembre de 2007, publicado en el BOE no 31, de 5 de febrero de 2008, cuando declara que los Estados Miembros del Consejo de Europa reconocen que "* el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los ***medios*** urbanos y rurales, en la zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos *"." (F.J. 5)*

Sin embargo, a pesar de todo lo anterior, entendemos que se pueden identificar algunas e importantes consecuencias jurídicas derivadas de la vulneración actual o previsible del paisaje, diferenciadas netamente de las típicamente medioambientales.

Es o puede ser razonable defender que *es posible que el paisaje forme parte de la identidad misma de la persona*, según el espacio en el que venga desarrollando de forma estable su vida personal y profesional, de modo que su destrucción o grave deterioro, derivado de circunstancias que eran susceptibles de haber sido evitadas por quien causó el perjuicio, suponga un atentado a su persona, en cuanto sea una forma de aniquilar total o parcialmente la personalidad del sujeto.

A este respecto, *existen textos legales que inciden en la consideración subjetiva y de derecho de los ciudadanos* el referido específicamente al paisaje.

Así, el Texto Refundido de la Ley del Suelo (LSRU) de 2015 incluye algunos preceptos relativos al paisaje, como lo hizo ya la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Sobre todo, y al margen de otras normas, como el art.3, el art. 5, letra a) introduce por primera vez, el paisaje entre las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos, cuando se dice que estos tienen derecho a "disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible (...) en un medio ambiente y un paisaje adecuados", disponiendo el art. 6 *el deber de respetar y contribuir a preservar el paisaje natural y el paisaje urbano* (art. 6. a y d). Del mismo modo, el artículo 20, referido a los criterios básicos de utilización del suelo, señala que *"…Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas…".*

3.2. LA DELIMITACIÓN DE LO QUE SEA "PAISAJE". ANÁLISIS DE TEXTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES Y DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El otro gran problema a la hora de delimitar un posible nuevo derecho referido a la tutela del paisaje, reside justamente en la determinación y concreción de lo que éste último sea.

No es nada fácil, como antes se ha avanzado, identificar el objeto de ese derecho, puesto que las normas y resoluciones judiciales lo visualizan como algo caracterizado por su total subjetividad, lo que implica variabilidad e indeterminación, así como por su conexión con las implicaciones "estéticas" del mismo, lo cual a su vez parece remitirlo a sólo aquellas zonas de especial belleza, cuya alteración afectaría a la pérdida o reducción de la misma, dejando de lado aquellas otras zonas o entornos no especialmente hermosos cultural o intelectualmente.

Sin embargo, a la hora de delimitar lo que se entiende por ese concepto tan ambiguo como el "paisaje", el Convenio Europeo sobre paisaje de 20 de octubre de 2000 podemos decir que apuesta por el paisaje como una cualidad específica del territorio, siendo interesante destacar que el Tratado no se restringe a los territorios paisajísticamente valiosos, sino que se aplica *"a todo el territorio de las Partes y abarcará las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas"*.

En este sentido, el Convenio afirma literalmente que *"…Reconociendo que el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos.*

Hay, por tanto, una cierta vocación de universalidad: no sólo son paisajes aquellos entornos de especial belleza merecedores de protección, sino que el paisaje está "en todas partes", y que es un elemento integrante de la calidad de vida de todos los ciudadanos. El paisaje además no se limita a los entornos naturales, sino que alcanza a los medios urbanos y rurales, donde también merece protección.

A los efectos del antes citado Convenio, "paisaje" es el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos, y su ámbito de aplicación, con áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas, y deben interpretarse todos los demás instrumentos normativos, en función de la aplicación efectiva de este criterio.

Sin embargo, el citado Convenio no deja de apostar por una perspectiva a la postre estética del paisaje, en cuanto resultan merecedores de protección solamente aquellos entornos naturales y urbanos de especial belleza, por lo que acaba conectando el paisaje con las consideraciones estéticas derivadas del mismo, lo cual introduce ese factor de subjetividad y de indeterminación que hacen muy difícil la aplicación práctica de mecanismos de tutela colectiva e individual del mismo.

Precisamente por ello, se dice por el Tribunal Supremo y los tribunales inferiores, en muchas de sus resoluciones, que es evidente que no todos los ciudadanos coinciden en el mismo concepto de *estética*, pero que se puede tomar en consideración lo que sería la "contaminación visual", por la cual cabe entender la presencia de acciones, obras o instalaciones que inciden en el paisaje natural y cultural.

Con mucha frecuencia esas resoluciones judiciales lo refieren a la instalación de antenas de telecomunicaciones en el interior de las ciudades o en sus proximidades, para decidir sobre las licencias solicitadas para su colocación. Pero además de estos sectores de telecomunicaciones y publicitarios, referidos por el TS, podríamos señalar el problema más recientemente planteado de la ubicación de las instalaciones de grandes aerogeneradores: estos tienen un gran impacto en el territorio, y además pueden afectar negativamente a la única fuente de trabajo e ingresos que en muchas ocasiones tienen algunos territorios, como es el turismo, y además ello encima, sin generar empleo (es escaso el número de trabajadores necesario para mantener las instalaciones una vez montadas).

Por supuesto, además de estas grandes infraestructuras de producción de energía eléctrica, a partir de fuente eólica y solar, mediante grandes parques eólicos y de placas fotovoltaicas, algo que impacta también en el medio natural y el paisaje es la consiguiente red de caminos de acceso y de los tendidos aéreos para transporte de la energía producida, que conllevan; por ello, además de la modificación del "skyline" u horizonte natural con los molinos de viento, el impacto de caminos de acceso y de redes de alta tensión es considerable, y no debería ser admisible su apertura en determinados territorios.

En conclusión, por ahora provisional, no se puede decir que a nivel normativo esté delimitado adecuadamente lo que sea el paisaje, a los efectos de su tutela y del hipotético reconocimiento de un posible derecho al mismo. Las normas y los tribunales no adoptan una visión del paisaje como algo inmutable, sino adaptado y acomodado a las *concepciones sociales* de cada momento, así como a

percepciones subjetivizadas del mismo, donde prima el factor estético[3], y donde la fijación de parámetros o criterios más o menos objetivos resulta casi imposible. Además, aun cuando se ha ampliado el ámbito de lo que se pueda entender como "paisaje", para incluir a los entornos urbanos, a la postre quedan fuera de su consideración y tutela la gran mayoría de las zonas naturales, urbanas y mixtas, en las que no se percibe un valor cultural que merezca protección.

Este planteamiento nos parece erróneo, por cuanto las personas que habitan los distintos entornos urbanos o naturales deben disponer de algún instrumento de tutela que les permita accionar frente a la destrucción de todo aquello que les rodea, sea cual sea su valor estético o cultural, o frente a alteraciones muy graves o sustanciales de ese entorno, que les haga perder, si no totalmente, sí de forma muy considerable, sus propias señas de identidad. Sin que ello implique negar la natural variabilidad de los entornos urbanos o rurales, para adaptarse al progreso y las nuevas necesidades sociales, aceptando que esos cambios se puedan producirse sólo que forma progresiva y espaciada en el tiempo, suficiente para que los habitantes de la zona tengan tiempo para la adaptación y la aceptación. Para ello será también imprescindible que esas personas tengan participación directa en algo como el propio paisaje, que sin duda les condiciona a nivel de su propio desarrollo personal.

4. LAS MANIFESTACIONES JURÍDICAS DE LA TUTELA DEL PASIAJE

4.1. LA EXISTENCIA DE UNA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE LA "CONTAMINACIÓN VISUAL": EL LLAMADO "IMPACTO VISUAL Y SU RELEVANCIA JURÍDICA EN LOS DISTINTOS ÁMBITOS

Debemos en este apartado traer a colación, como un punto de referencia importante, toda la jurisprudencia elaborada en el seno sobre todo de los Tribunales contencioso administrativos, y en referencia casi siempre a la vulneración del paisaje por parte del planeamiento urbanístico de algunos municipios, referida al *impacto visual* o la *contaminación visual* como base *para la anulación de un determinado planeamiento urbano.*

[3] Este es además el planteamiento de buena parte de la doctrina estudiosa del paisaje. Así, a título de ejemplo, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *La protección del paisaje. Un estudio de Derecho español y comparado*, ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007, pags. 17, 56 ss..

A este respecto, es muy significativa **la** Sentencia núm. 1703/2020 de 10 diciembre del Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección4ª), la cual cita otras diversas sentencias anteriores donde se acepta el concepto de "impacto visual" y se admite en ellas la posible intervención pública a la hora de valorar dicho impacto en la concesión de autorizaciones para publicidad u otras instalaciones radioeléctricas o de telefonía, y lo conecta directamente con la tutela del paisaje, tal como aparece en el Convenio Europeo del año 2000[4]. Dice al efecto:

> *"Desde el 1 de marzo de 2008 se encuentra en vigor en España, tras su ratificación el 26 de noviembre de 2007, el Convenio Europeo del Paisaje, firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000, cuyo art. 5. D) establece como medida general de compromiso de las Partes signatarias:*
>
> *… A los efectos del citado Convenio, art. 1. a) sostiene que por "paisaje" se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos, y su ámbito de aplicación, art. 2, comprende áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas.*
>
> *Por ello, aunque no todos los ciudadanos coinciden en el mismo concepto de estética cabe entender por contaminación visual la presencia de acciones, obras o instalaciones que inciden en el paisaje natural. En consecuencia, carteles y anuncios encajan en tal concepto".*

También la Sentencia núm. 264/2007 de 29 marzo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª) se pronuncia decretando la nulidad de un Plan Parcial previamente aprobado, por considerar que ha quedado alterada gravemente la zona rural como consecuencia de la afectación únicamente del paisaje de la zona:

> *"…A modo de recapitulación debemos concluir que es la ruptura de la armonía del paisaje, en un entorno natural rural precisado de proteccion sobre el que las actuaciones urbanísticas precedentes no han hecho sino contribuir a su progresiva degradación, la que en definitiva sustenta la anulación del Plan Parcial del Sector 2 de Piélagos, por su clara vulneración del art. 34 de la Ley 2/2001, del Suelo de Cantabria, la cual se ha apreciado por esta Sala partiendo de pruebas objetivas, periciales y documentales, huyendo de peligrosos subjetivismos y consideraciones estéticas opinables*
>
> *La agresiva modificación de la topografía del Monte Picota, que forma parte del entorno paisajístico de los Montes de Liencres, y las exageradas y forzadas soluciones arquitectónicas previstas para poder implantar en áquel trescientas noventa y cinco viviendas no hacen sino quebrar una vez más el paisaje rural existente antes de la aprobación del Plan Parcial, convirtiendo el Sector 2 en un suelo netamente urbano, propósito ínsito en la clasificación de una parcela como urbanizable delimitada, pero al que se llega tras una actuación*

[4] Sobre la contaminación visual o estética, y la jurisprudencia contenciosa dictada al efecto, vid. JORGE MORADELL, "Contaminación visual o paisajística. Referencias jurisprudenciales y normativas", publicado el 10/02/2021 en *In Iudicando, Medioambiente.*

traumática sobre aquella donde áquella se ubica, lo que produce un importante e incontrovertido impacto paisajístico que nos obliga a rechazar la actuación urbanística en las condiciones y con las características previstas por el Plan Parcial".

4.2. LA VALORACIÓN DEL DAÑO AL PAISAJE EN LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN O EN LOS EXPEDIENTES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

A nivel práctico se ha planteado también lo siguiente: ¿es valorable la destrucción del paisaje y su afectación a los particulares, por actos u omisiones de la Administración, como un posible daño patrimonial imputable a esa Administración? ¿Se ha tenido en cuenta esas lesiones al paisaje como elemento valorable de forma independiente en los procedimientos administrativos de expropiación forzosa?

En relación a esta cuestión, es posible recoger un elenco significativo de resoluciones judiciales que inciden en este tema. Por supuesto, partimos de casos en los que la afectación del paisaje procede de actos u omisiones imputables a una Administración pública.

En principio, se suele tener en cuenta como un dato muy relevante al objeto de la valoración de los terrenos a efectos de expropiación, los *usos previos* del inmueble afectado, o *los derechos preexistentes*. Desde esta perspectiva, parecería poco probable su reconocimiento, dado que no estamos ante derecho subjetivo patrimonializado.

Sin embargo, la jurisprudencia que ha tratado este asunto, reconoce que es viable la aplicación de las reglas sobre Responsabilidad patrimonial para concretar y asignar un valor económico a la pérdida o grave deterioro del paisaje que circunda al sujeto individual (o a los grupos de ciudadanos) que reclaman la reparación de daños y la posible restitución de las cosas a su estado originario.

En estos casos, habrá que remitirse a su vez a las reglas civiles sobre responsabilidad civil extracontractual y su jurisprudencia desarrolladora. Y al efecto, cabe recordar que nuestra regulación legal de la RC no es de lesión de derechos subjetivos, sino de *cláusula general*: es decir, se puede condenar a un sujeto por RC cuando ha causado un daño a otro de forma imputable, aun cuando no tenga un derecho a su favor, sino que la lesión haya *afectado a un interés digno de protección*, en tanto se trate de un daño que no se pueda poner de cargo del perjudicado. Por lo tanto, eso supone remitir a las reglas civiles sobre RC y sus presupuestos: en tanto se cumplan o concurran, se podría condenar a la

Administración correspondiente por lesión generadora de un daño patrimonial o incluso moral por la pérdida o destrucción de un determinado paisaje.

En el ámbito de los procedimientos expropiatorios, cabe citar las siguientes resoluciones judiciales, que inciden en la necesidad de valorar económicamente los impactos visuales, entre otros, sufridos por los propietarios o titulares expropiados, como concepto específico diferenciado del valor de los terrenos:

- Sentencia num. 470/2013 de 5 junio TSJ de Islas Baleares, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª):

> *"En el supuesto que nos ocupa, los perjuicios causados a la vivienda de la expropiada son innegables dada la cercanía de la vivienda a la carretera (unos escasos 10 metros), hasta el punto de que la vivienda quedaría dentro de la propia zona de reserva -luego protección- de la carretera en la cual, conforme al art. 30 de la Ley 5/1990 de carreteras, quedaría prohibida la ejecución de cualquier obra que no fuera de mera conservación. Por otra parte, han quedado acreditados por medio del informe sonométrico ya aportado junto a la hoja de aprecio y cuyas conclusiones no fueron negadas o discutidas por el Jurado Provincial de Expropiación, por lo que no estaríamos en el caso de lo analizado en el anterior Fundamento Jurídico Cuarto, con respecto a la necesidad de una nueva prueba pericial judicial. Simplemente, el Jurado omitió toda consideración con respecto al demérito por ruidos por lo que no opera la "presunción de acierto" del acuerdo del Jurado en este punto. La propia Administración reconoce que los impactos sonoros, visuales y lumínicos sí existen, aunque los considera "mínimos" y paliables mediante la pantalla acústica y plantaciones arbóreas paralelas a la nueva vía.*
>
> *En consecuencia, entendemos disconforme a derecho la resolución del Jurado Provincial de Expropiación aquí impugnada en cuanto que no fija valor alguno por este demérito existente y reconocido. O al menos es disconforme en cuanto que el demérito establecido por el Jurado por importe de 12.023,38 €, ya que se indica que lo por "división de la finca", concepto que nunca fue reclamado y que se establece en base a un método de cálculo de superficies que es irrelevante cuando de lo que se trata es de fijar demérito en el valor de la finca por causa de las inmisiones molestas procedentes de la carretera".*

Como se puede comprobar, la jurisprudencia pone al mismo nivel los impactos sonoros, sobre los que existe una doctrina consolidada en cuanto a la indemnización a particulares por daños procedentes de los mismos, y los impactos visuales, los cuales por tanto son merecedores también de compensación económica en los procedimientos expropiatorios.

Frente a esta doctrina, algunas otras resoluciones judiciales en materia de expropiación forzosa, lo excluyen formalmente, pero remiten a las reglas sobre Responsabilidad Patrimonial la posible reclamación de daños por contaminación visual o de otro tipo, en lugar de tomarse en cuenta dentro del procedimiento expropiatorio:

Cabe citar al efecto la Sentencia núm. 204/2017 de 14 junio Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2ª), que sin embargo admite la compensación por pérdida de valores visuales y paisajísticos, sólo que no se iba a efectuar la obra que pudiera dañarlos. La sentencia admite incluso la posibilidad de obtener indemnizaciones por daños visuales por parte de terceros no expropiados, aunque en tal caso remite a las reglas sobre Responsabilidad Patrimonial:

> *"El Jurado no contempla indemnización alguna por este concepto en razón a la superficie afectada en relación con la extensión de las fincas de 993.555 m2 y 953.291 m2 respectivamente.*
>
> *La propiedad, en base al informe pericial aludido, considera que existe un demérito agrario vinculado a la imposibilidad de utilización de medios aéreos para la gestión de la finca, así como por el impacto ambiental que sobre el paisaje ocasiona la línea eléctrica; también limitaría las posibilidades de otro tipo de aprovechamientos de la finca como el turismo rural; y fija el perjuicio por demérito del resto en el 1% del valor total de la finca: 107.574,42 €.*
>
> *No es la primera vez que hemos otorgado indemnización por este concepto, con independencia de la extensión del resto y de la aplicación de los cuadros que indica la resolución del Jurado. La justificación obedece a la evidencia de que una finca sobre la que se pone una línea de alta tensión, es menos apetecible por más fea y vale menos que otra finca de similares características que no soporte dicha línea.*
>
> *Sin embargo, y en este apartado, sí tiene particular incidencia el análisis expuesto en el Fundamento Primero sobre el hecho cierto de que la obra no se va a ejecutar.*
>
> *… Para comprender mejor esta distinción señalaremos que en ocasiones existen terceros afectados no expropiados pero que resultan perjudicados por la obra; -piénsese cuando se cierra un acceso directo a una finca desde la vía pública, siendo preciso dar un rodeo más largo para acceder-; en estos casos, el particular no expropiado que resulta perjudicado por la obra, pero que no fue expropiado, podría reclamar por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pero no como concepto propio de la responsabilidad expropiatoria.*
>
> *Es cierto que lo normal es que coincidan, -perjudicado por la obra y perjudicado por la expropiación-, y que razones de economía procesal nos lleven al examen de dicha responsabilidad patrimonial al examinar el justiprecio.*
>
> *…El pronunciamiento de instancia desestimó la pretensión indemnizatoria del propietario de unos terrenos que, a consecuencia de una actuación expropiatoria, perdió un paso a nivel que unía sus fincas. Al resolver el recurso de casación frente al mismo, el tribunal supremo se plantea la relación causal entre el daño y su reclamación a los efectos de dilucidar la vía adecuada para actuarla, si la determinación del justiprecio o el procedimiento de responsabilidad. El asunto debatido tiene su origen en la expropiación de parte de una finca rústica para la ejecución de un proyecto de ampliación y mejora del trazado de una línea férrea. tras la ejecución de este, el expropiado solicitó que se le indemnizase por los perjuicios causados como consecuencia de la supresión de un paso elevado y camino que permitía la*

comunicación entre dos fincas de su propiedad que constituían una sola explotación agrícola, lo que fue rechazado por el jurado Provincial de expropiación y por el tribunal de instancia el paso a nivel en cuestión sobrevolaba la vía férrea que, con ocasión de su reforma para habilitar la alta velocidad, impide la conservación del citado paso elevado en la prueba pericial practicada en instancia quedaron probados los perjuicios derivados de la supresión del paso a nivel, que le imponía al propietario el gravamen de recorrer considerables distancias para poder acceder de una parte a otra de la finca, en el mejor de los casos de 4 km de ida y 4 km de vuelta, cuando el paso permitía hacerlo recorriendo una distancia de 10 metros; lo que multiplicaba el coste de las labores de cultivo.

La cuestión a la que se enfrentaba el TSJ, por tanto, determinar cuál era el origen de estos perjuicios y si la vía jurídica para reclamar su indemnización era incluir la valoración de estos daños en el justiprecio de los terrenos a expropiar o, por contra, debía hacerse a través de la reclamación de la responsabilidad patrimonial. La sala de instancia estimó, en este caso, que los perjuicios no derivaban directamente de la expropiación, sino que eran consecuencia de la decisión de la administración competente para la realización de la obra pública del discurso de la vía del tren y, derivado de ello, la supresión del paso a nivel. Perjuicios patrimoniales que, a juicio del tribunal a quo, debía haber planteado el interesado a través de la reclamación de la responsabilidad patrimonial ante aquella administración...".

También la Sentencia núm. 45/2002 de 15 enero Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2ª)

"El motivo más trascendente para fundamentar la denegación de la licencia está constituido por que la administración municipal entiende que para el ejercicio de la actividad solicitada exige que las salidas del local hasta el espacio exterior seguro han de ser independientes del resto del edificio y ello no sería posible pues el rasgado de hueco exterior para acceso al local desde la vía pública había sido informado desfavorablemente por la Comisión de Control y Protección del Patrimonio, por lo que el acceso al local debería realizarse por el portal. La cuestión determinante está constituida por si puede realizarse el rasgado del hueco de fachada, pues si ello es posible no habría obstáculo para la concesión de la licencia de actividad pretendida pues sería posible la salida del local hasta el espacio exterior seguro de forma independiente a la del resto del edificio. De la documentación aportada por el recurrente en concreto el acta 41/2000 (sesión de 28 de noviembre de 2000) de la Comisión Local de Patrimonio histórico de la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma de Madrid y la Comisión de Control y Protección del Patrimonio de la Gerencia Municipal de Urbanismo se desprende que la motivación para denegar el rasgado del hueco de fachada se fundamenta en que las proporciones del hueco autorizado previamente son diferentes a las proporciones del hueco que se solicita, siendo más alto y no guardando armonía por lo que no puede autorizarse la actuación.

Sólo consta en el expediente (folio 80) un acta (la 28/1999 de la sesión de 21 de julio de 1999) de la Comisión de Control y Protección del Patrimonio de la Gerencia Municipal de Urbanismo en la que se señala que se informa desfavorablemente el proyecto mas sin motivación alguna. Por lo tanto este Tribunal considera que la motivación del informe desfavorable está constituida por la «falta de armonía» del hueco modificado en relación con otros de la fachada. Debe señalarse que dicho concepto «la falta de armonía». El antiguo artículo 73 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 abril 1976 (RCL

1976, 1192; ApNDL 13889) ya señalaba que las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados y el artículo 138 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 (RCL 1992, 1468 y RCL 1993, 485) establece que en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo. En ambos casos el legislador utiliza el concepto de armonía y la Jurisprudencia en Sentencias de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2000 (RJ 2000, 10267) , o 16 de junio de 1993 (RJ 1993, 4884) ha señalado que la no rotura de la armonía del paisaje o la desfiguración de las perspectivas propias del mismo, que encierran conceptos jurídicos indeterminados, pero de indudable naturaleza reglada, aunque en su apreciación se introduzca con frecuencia un porcentaje de discrecionalidad, en razón del halo de dificultad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa (SSTS de 31 de diciembre 1988 [RJ 1988, 10293] , 8 de noviembre de 1990 [RJ 1990, 8820] y 12 de abril de 1996 [RJ 1996, 3259]). Desde luego, tales circunstancias o conceptos, han de ser interpretados, de modo muy especial, conforme a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados –art. 3 del Código Civil–, siendo de notar que tal realidad social en estos momentos, refleja una muy intensa preocupación en conservar y mantener las perspectivas naturales y la armonía del medio ambiente, respecto de las construcciones y recuerdos históricos legados por nuestros antepasados. Pero como añade la Sentencia de 12 de abril de 1996 añade que sólo queda remachar que la aplicabilidad estricta de tales preceptos exige una prueba clara y contundente de los elementos fácticos que en cada caso puedan integrarse en los supuestos de idéntica naturaleza que esos artículos contienen…".

Igualmente se puede citar en favor de tener en cuenta el valor paisajístico a la hora de la indemnización, la Sentencia núm. 2647/2016 de 15 diciembre. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª), aunque finalmente no concede la misma por haberse tenido ya en consideración:

"UNDECIMO.- Resta finalmente considerar la pérdida del valor cinegético y paisajístico. Como ya hemos señalado el perito Sr. Anibal manifiesta a este respecto que "si se realiza el proyecto de impacto ambiental, el coste cinegético y paisajístico es nulo". El perito Sr. Cosme, por su parte, considera que la valoración del rendimiento medio normal conforme a los usos de la zona y la potencialidad de producción de 202.400 m2 que constituyen la finca, de una parte, y la pérdida del valor cinegético y paisajístico de la finca, de otra, constituyen puntos similares pues existen aspectos que se solapan, efectuando finalmente una estimación global del valor. Seguidamente describe los siguientes valores: regeneración del relieve, regeneración vegetal, limpieza de escombros, aprovechamiento de cultivo e instalaciones de regadío.

La Sala no puede compartir el planteamiento propuesto en los informes periciales. El primero porque se limita a remitirse al proyecto de impacto ambiental sin aportar más datos y el segundo porque la Sala estima que contiene indudables imprecisiones. El perito describe que la superficie afectada se ciñe en esencia a la parcela NUM003 , puesto que en las parcelas NUM009 , NUM010 y NUM011 solo se han producido leves alteraciones, señalando que se pretende volver a integrar la zona en el marco paisajístico y medioambiental existente y devolver a su estado natural y originario las diversas condiciones del ecosistema: aprovechamiento del suelo (producción de leña, frutos, setas, pastos y matorrales), estabilidad y fertilidad del suelo (escorrentía, balance hídrico, calidad del agua, erosión), formación y esparcimiento de zonas verdes (función recreativa de acampada, senderismo, caza), mantenimiento de la ecología, conservación medioambiental (limpieza de la atmósfera, mejora del paisaje), recomposición de la orografía de la parcela (taludes y manto vegetal), siembra de semillas o plantación de especies arbóreas y arbustivas características de la zona, limpieza de escombros, aprovechamiento de cultivo (desbroce, extensión y nivelación de tierra, laboreo, plantones) e instalaciones de regadío.

La Sala comparte el criterio del Consejo de Estado, pues ciertamente no consta desarrollo de actividades cinegéticas preexistentes o de explotación en estos ámbitos. El informe pericial refiere una pluralidad de valores, parte de los cuales ya han sido examinados, como las instalaciones de regadío, cuya existencia se desconoce, o la limpieza de escombros cuya procedencia - intervención de terceros- resulta confusa en extremo, refiriendo aprovechamientos -acampada, senderismo, limpieza de la atmósfera, producción de leña y setas- que no pueden ser asumidos en el concepto que se reclama. El informe tiene en cuenta una pluralidad de valores que se sitúan extramuros de la litis, no pudiendo la indemnización no puede pivotar sobre estos extremos. No puede, además, entenderse acreditado el daño que se dice producido -cinegético-, pues resulta hipotético y sin precisión respecto del estado primitivo ya que no consta un examen o valoración comparativos.

E igual sucede con el factor paisaje , "noción estética, cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista... y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente", como bellamente expresó la sentencia del Tribunal Constitucional 102/95, al tratarse de un valor netamente colectivo".

4.3. LA CONSIDERACIÓN DEL IMPACTO VISUAL A LA HORA DE DENEGAR UNA LICENCIA PARA INSTALACIONES DE ENERGÍA EÓLICA O DE OTRO TIPO

Abundando en lo anterior, y completando las sentencias más arriba citadas, traemos ahora a colación la doctrina jurisprudencial que tiene en consideración el paisaje como referente para resolver si se concede o se deniega una licencia administrativa de diverso signo.

Al respecto se puede citar la Sentencia núm. 1189/2022 de 2 noviembre. Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección primera), que entre otras cosas afirma:

"Por otro lado, la prensa de aquel momento informó sobre la constante y fuerte opinión en contra al proyecto "Condado de Treviño" que manifiesto el Ayuntamiento de Vitoria. El Ayuntamiento de Vitoria envió al servicio territorial de industria de la delegación de Burgos las alegaciones que argumentaban su rechazo al proyecto del parque eólico en el condado de Treviño, del que afirma tendrían un impacto crítico en los Montes de Vitoria, indicando en sus alegaciones que este proyecto tendría una afección "irreversible" sobre el paisaje , así como una gran influencia en la vegetación y la fauna, dicho impacto supondría "una pérdida considerable de naturaleza y atractivo medio ambiental ".

Realmente no puede obviarse ni pasarse por alto estos datos relevantes, puesto que la denegación ambiental en este enclave geográfico sienta precedentes para otras licencias que pretendan ubicarse en el mismo territorio, y si bien esta resolución que deniega autorización administra es nula, lo es por razones competenciales".

En conclusión: Comprobamos cómo en la jurisprudencia contencioso administrativa existen ya importantes referencias al paisaje y a la impacto visual o contaminación visual en orden a su tutela desde el punto de vista económico, por un lado, en cuanto a ser susceptibles de valoración y compensación a particulares afectados, y por otro, en cuando elemento independiente a tomar en consideración cuando se trata de autorizar o conceder una licencia urbanística o una autorización ambiental.

5. LA INDEMNIZABILIDAD DE LA VULNERACIÓN DEL PAISAJE DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS SUJETOS PRIVADOS O SUJETOS INDIVIDUALES

5.1. INTRODUCCIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES PRIMERAS

Nos planteamos ahora la cuestión crucial de la posibilidad de indemnizar, ahora en procesos civiles, los daños, sobre todo de orden moral, sufridos por particulares con consecuencia de la pérdida o destrucción de paisajes.

- Como primer dato, debemos valorar si tomar en consideración o no el hecho de que las obras o alteraciones producidas en el concreto paisaje hayan podido producirse con base en *una autorización o licencia*, o un Informe favorable de Impacto Ambiental.

A nuestro juicio, este posible primer obstáculo a la indennizabilidad, debe ser resuelto mediante la remisión a la doctrina del TS que considera que no es suficiente con disponer de licencia o autorización administrativa para

exonerarse de responsabilidad. Baste citar, entre otras, las siguientes sentencias del Tribunal Supremo (Sala Civil): STS de 14 de marzo de 2005 o STS de 12 de enero de 2010

- Junto a ello, debe valorarse el hecho de que haya habido *una fase de Información pública*, en la tramitación del expediente administrativa de autorización, donde el demandante particular haya tenido la posibilidad de exponer las objeciones a nivel individual o mediante Asociación medioambiental antes de concederse la correspondiente autorización ambiental.

A nuestro juicio, en estas situaciones, *la decisión de no participar* en esa fase de información pública (o la ignorancia de que se podían hacer alegaciones) *tampoco debe impedir la posibilidad de reclamar los posibles daños*, dado que ni la participación asegura la adopción de cautelas o medidas correctoras por parte de la Administración competente, ni aunque así fuese, las mismas se pueden considerar suficientes respectos de determinados sujetos o grupos de ellos, ni puede suponer exonerar automáticamente de responsabilidad al causante de los daños, morales o de otro tipo. A lo sumo, quizás podría ser relevante, y no de manera definitiva, a la hora de determinar el momento de inicio del cómputo de los plazos prescriptivos para ejercitar las correspondientes acciones, en determinados casos y circunstancias.

- Junto a las anteriores consideraciones, conviene también traer a colación la jurisprudencia administrativa antes citada, en buena medida proclive a la indemnización del daño visual: podemos decir que *existe una cierta descoordinación entre esa jurisprudencia y la jurisprudencia civil*, que como ahora veremos es en principio contraria a la reparación de daños morales (o de otro tipo) derivados de lo que se llama la "contaminación visual" o estética. Siendo así las cosas, no parece de recibo que distintas Salas de un mismo Tribunal mantengan posiciones prácticamente opuestas en unos mismos supuestos de hecho.

5.2. ALGUNAS RESOLUCIONES JUDICIALES DE AUDIENCIAS PROVINCIALES

Con carácter previo al examen de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, hemos de referirnos a algunas sentencias civiles de Audiencias Provinciales que tratan la cuestión de la contaminación visual y la tutela subjetiva del paisaje.

Así, alguna resolución judicial, como el Auto num. 117/2005 de 24 junio de la A.P. de Sevilla (Sección 5ª), en un supuesto donde se habían solicitado en vía civil medidas cautelares de paralización ante la instalación de unas antenas, al parecer con licencia municipal, se alegó la contaminación electromagnética y la

visual. El Tribunal desestimó la medida cautelar respecto de los aspectos visuales con este argumento:

> *"Con respecto a la contaminación visual del paisaje urbano, es evidente que igual ocurriría si la edificación en el inmueble propiedad de la demandada fuese superior, y, en principio, salvo por razones urbanísticas, el derecho de propiedad incluye un derecho sobre el vuelo, admitir la pretensión de los actores sería, por razones de índole civil, estimar que gozan de un derecho de servidumbre de vistas, que de acuerdo con los requisitos establecidos en el Código Civil, a los efectos de este incidente, ha de entenderse que no concurren".*

Como puede comprobarse, se trata de una visión muy restrictiva, en cuanto conecta la legitimación activa (para las medidas cautelares y para el fondo del asunto) con el hecho de ser propietario, y además con el hecho de exigir para su tutela el disponer de una previa servidumbre de vistas, lo cual es no querer entrar en la cuestión crucial de los posibles perjuicios susceptibles de sufrirse, y de la existencia o no de un derecho subjetivo distinto de la propiedad, como sería este derecho al paisaje entendido como valor o derecho personalísimo o derecho de la personalidad.

En una dirección similar, se puede citar la Sentencia num. 261/2022 de 23 mayo AP de Albacete (Sección 1ª), en relación a un interdicto posesorio ejercitado por sujeto que con base en un derecho de posesión pretende la paralización de obras de instalación de antena de telecomunicaciones en parcela aledaña, por su impacto visual, lo que fue rechazado por la Sala:

> *"Pues bien, en esta alzada, al igual que en la instancia, dada la naturaleza del procedimiento elegido, no podemos valorar estas alegaciones.*
>
> *Únicamente podemos controlar la concurrencia de los requisitos que se han enumerado más arriba, concretamente del segundo, al darse los restantes.*
>
> *Desde el requisito del perjuicio al derecho real, no se justifica el procedimiento planteado.*
>
> *Los perjuicios alegados, no se refieren a derechos reales específicos y determinados, ni siquiera a derechos personales. Son riesgos de futuro, según se relata en la demanda y se reitera en la apelación, aludiendo a las gravísimas consecuencias que se derivarían del de la implantación, molesta e insalubre, de la mencionada antena por cuanto supone de deterioro ambiental, contaminación, continuos y duraderos daños en la calidad de vida y en la economía de la zona.*
>
> *Aunque constaran tales riesgos, los mismos estarían más próximos al interés colectivo en que no se instale una tecnología determinada, que al auténtico daño a la propiedad y derechos reales.*
>
> *Por otra parte, como destaca el Juez a quo, la Jurisdicción Civil no es el foro donde deban discutirse los problemas de compatibilidad de las telecomunicaciones y la salud pública, ni donde deban ventilarse los problemas administrativos de concesión o denegación de licencias".*

5.3. LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DE LA SALA PRIMERA DEL TRIBUNAL SUPREMO

La problemática del daño por contaminación estética y visual: ha sido analizado por una única sentencia hasta la fecha de la Sala Primera del Tribunal Supremo, la conocida Sentencia del TS de 31 de mayo de 2007, en la cual, sin embargo, como ya se ha avanzado, se ha denegado esa posibilidad de indemnización, con argumentos que consideramos bastante dudosos.

Se exponen a continuación los hechos del caso:

El litigio fue promovido por dos hermanos, propietarios de sendas viviendas y copropietarios de un terreno en las proximidades de un viaducto que había sido construido, contra la empresa siderúrgica a la que tal viaducto servía para el transporte de materiales por ferrocarril entre dos de sus factorías de Asturias. La demanda se fundaba en los artículos 1902 y 1908 del Código Civil y lo pedido era la declaración del derecho de los demandantes a ser indemnizados por la depreciación de sus propiedades, debida tanto a la ejecución como al resultado y destino de las obras del viaducto ejecutadas por cuenta de la demandada, así como *por el daño moral ocasionado por las mismas obras* y por su explotación posterior, y la condena de la demandada a *adoptar las medidas necesarias para evitar la continuación del daño, eliminando o reduciendo en lo posible los ruidos y vibraciones* derivados del paso de los trenes por la vía construida.

La sentencia de primera instancia, tras rechazar las excepciones propuestas por la empresa demandada, salvo la de falta de legitimación activa de uno de los demandantes por no habitar en la vivienda presuntamente afectada al tenerla arrendada a terceros, estimó la demanda a favor del otro demandante sólo parcialmente, condenando a la empresa demandada a cesar en la utilización del nuevo trazado ferroviario si en el plazo de seis meses no ejecutaba las obras necesarias para evitar la inmisiones dañosas superiores a un determinado nivel de ruido y a pagar a ese mismo demandante una determinada cantidad mensual hasta el cese de las inmisiones nocivas.

Recurrida la sentencia en apelación por ambas partes, el tribunal de segunda instancia, acogiendo parcialmente ambos recursos, declaró el derecho de los dos demandantes a ser indemnizados por la depreciación de sus respectivas propiedades en 2.500.000 ptas. para cada uno; declaró el derecho del demandante que habitaba en una de las dos viviendas afectadas a ser indemnizado por daño moral en 2.000.000 de ptas.; y condenó a la empresa demandada a completar la instalación de insonorización del trazado ferroviario, aumentando su longitud hasta 254 metros y su altura hasta lo señalado en un

proyecto presentado en su día por la propia empresa. Fundamentos esenciales de la sentencia de apelación fueron los siguientes: primero, que debía distinguirse entre el daño moral, a cuya indemnización sólo podía tener derecho aquel de los dos demandantes que habitaba en la vivienda de su propiedad, y el daño por depreciación de las dos viviendas, a cuya indemnización tenían derecho ambos demandantes por igual; segundo, que con arreglo a los artículos 1902 y 1908 del Código Civil , procedía indemnizar los daños y perjuicios causados a los colindantes por la instalación de una industria, aunque ésta tuviera una importancia sustancial para la economía de la comunidad autónoma; tercero, que en el caso habían quedado suficientemente acreditados los daños y perjuicios causados por el nuevo trazado ferroviario en cuanto añadía una nueva fuente sonora a la zona; cuarto, que como consecuencia de ese nuevo trazado, la circulación de trenes se desarrollaba sin interrupción durante las 24 horas del día, dependiendo los ruidos tanto de la velocidad de los trenes como del estado y composición de las unidades ferroviarias; quinto, que como consecuencia se producía una "contaminación acústica" justificativa de la adopción de medidas correctoras e indemnizatorias con independencia de que se cumplieran las disposiciones reglamentarias, según reiterada jurisprudencia; sexto, que la prueba pericial practicada para mejor proveer permitía concluir que era posible disminuir notablemente los ruidos mediante una prolongación y una elevación en altura de las pantallas sonoras; séptimo, que para fijar la indemnización por daño moral en favor de aquel de los dos demandantes que sí habitaba en la vivienda de su propiedad había de atenderse a la distorsión del entorno "por la construcción de la conducción ferroviaria a través de un viaducto elevado de estructura metálica y de cemento, completándose dicha contaminación estética con la sonora de desprendimiento de materiales, lo que afecta a esta dimensión, que supera la específica y concretamente vinculada al valor de las propiedades"; octavo, que para acordar la indemnización por depreciación de los inmuebles había de valorarse "el deterioro del entorno desde un punto de vista de contaminación visual y desde otro de contaminación sonora y por desprendimientos" que se daba como hecho probado.

Reproducimos a continuación el texto de dicha sentencia en el extremo referido:

> *"…Cuestión distinta es, sin embargo, la afectación del paisaje, que de la sentencia recurrida imputa a la recurrente para obligarla a indemnizar a ambos demandantes por la depreciación de sus respectivas viviendas y a uno solo de ellos, además, por daño moral al unir a su condición de propietario la de habitante de la vivienda.*
>
> *Pues bien, sobre esta otra cuestión sí debe ser estimado el motivo, porque el paisaje no merece hoy por hoy la consideración de objeto de un derecho subjetivo cuya vulneración deba ser indemnizada, sino la de un bien colectivo o común cuya protección incumbe primordialmente*

a los poderes públicos y cuya lesión dará lugar a las sanciones que legalmente se establezcan pero no a indemnizaciones a favor de personas naturales o jurídicas determinadas.

Así se desprende de la sentencia de esta Sala de 4 de diciembre de 1996 (recurso núm. 528/93), que consideró incurso en abuso de derecho el interdicto de obra nueva promovido por una comunidad de propietarios con base, entre otras razones, en que la construcción comportaba "una limitación ilegal del paisaje marino y abierto que el inmueble de mis mandantes tiene"; así resulta también de algo tan elemental como que toda nueva construcción altera necesariamente el paisaje, sin que por ello la alteración sea indefectiblemente perjudicial; así lo aconseja una prudente atención a la experiencia histórica de que obras de ingeniería o arquitectura denostadas en su día como antiestéticas son hoy apreciadas incluso como símbolos de algunas ciudades; y así, en fin, viene a derivarse tanto del propio relativismo inherente a la percepción estética del paisaje como de la prácticamente imposible determinabilidad de los afectados por su alteración, pues mientras el perjuicio causado por los ruidos suele estar en relación directa con la mayor o menor distancia de la fuente sonora, el paisaje, en cambio, depende en su percepción y disfrute de unos factores de distancia y perspectiva cuyas posibles combinaciones son prácticamente infinitas, todo lo cual refuerza la idea de que su protección y control debe seguir estando confiada, como bien de la colectividad, al Derecho público…".

5.4. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL TRIBUNAL SUPREMO

Procede repasar con detenimiento cada uno de los argumentos esgrimidos por parte de la Sentencia de 2007 del TS, para sacar conclusiones, empezando por los que entendemos que son fundamentales para la argumentación dada, y terminando por los secundarios o menos relevantes jurídicamente:

1.- Argumento primero: Prácticamente imposible determinabilidad de los afectados por la alteración del paisaje:

Un primer y fundamental dato expuesto en la sentencia para denegar la indemnizabilidad (por daños morales, se entiende) de la pérdida o afectación del paisaje es el relativo a *"la prácticamente imposible determinabilidad de los afectados por su alteración"*.

Este primer argumento resulta a nuestro juicio fallido. Entendemos que sí que son perfectamente determinables los sujetos afectados, es decir, los verdadera y efectivamente afectados.

Nos referimos no sólo a quienes en cierto modo "viven" económicamente de ese paisaje, como establecimientos turísticos o de hostelería, particulares o empresas que se ganan la vida asistiendo a los turistas que visitan la zona devastada por la catástrofe medioambiental: es indudable que estos sujetos de derecho han sufrido y van a seguir sufriendo en el futuro las consecuencias de

un paisaje destruido o gravemente deteriorado por la acción humana, tanto en lo económico como en el ámbito moral, al verse frustrados en el desarrollo de esa actividad y verse obligados a encontrar (si es que las tienen) otras alternativas vitales o económicas.

Además de éstos, también hay que incluir como afectados a sujetos que pueden ser perfectamente identificados como habitantes del pueblo o localidades afectadas.

Estos sujetos, aun cuando pudieran tener actividades profesionales o laborales ajenas a las consecuencias económicas del deterioro medioambiental, se van a ver psicológicamente repercutidos por ello, hasta el punto de que pueden sufrir depresiones, problemas mentales de todo tipo, e inseguridad sobre su futuro inmediato y sus posibilidades de seguir viviendo en una zona devastada.

Estos sujetos, a nuestro juicio, pueden estar plenamente legitimados para reclamar daños morales derivados de la destrucción o deterioro más o menos grave del paisaje que los circunda. Además, en su condición de propietarios de inmuebles en la zona, pueden acreditar y reclamar la posible depreciación de sus propiedades como consecuencia de la devastación producida por la actividad humana alteradora del paisaje de la zona.

Ello será así con independencia de la mayor o menor (o incluso inexistente) alteración estética del paisaje de la zona: el hecho producido ha generado en todo caso un cambio en la situación preexistente de los habitantes del municipio o comarca afectado, hasta el punto de alterar gravemente la vida de los sujetos, en comparación con la que hasta entonces venían desarrollando. Se priva así de un elemento de identidad muy importante de esas personas, al margen de posibles consideraciones subjetivas, que repercute con bastante seguridad en la vida personal y familiar y a la postre en la calidad de vida de todo ese elenco de ciudadanos.

Por tanto, en la medida en que se produzca la pérdida del paisaje por actos contaminantes o dañosos de otros particulares (o de las Administraciones públicas), habría que revisar la necesidad de valorar, seguramente como daño moral, las repercusiones en la vida cotidiana de las personas que viven en esa zona, aun cuando sus propiedades, su actividad profesional o laboral, o sus negocios, no se hayan visto afectados de forma directa (que seguramente también lo habrán sido) por dichos actos.

Hay que pensar en la pérdida de identidad y de calidad de vida de los habitantes de las localidades afectadas, que son valores intangibles, pero que sin duda tienen repercusiones concretas a nivel personal y social, en cuanto pueden

afectar a la salud mental y el estado de ánimo de esos ciudadanos durante años (mientras vivan en la zona, si es que pueden), y a sus expectativas vitales, hasta el punto de obligarles incluso a emigrar y cambiar de residencia.

A estos efectos, seguramente, estudios sobre las consecuencias a medio plazo de la destrucción (por la mano del hombre) de hábitats y paisajes reconocidos públicamente permitiría llegar a conclusiones relevantes sobre la indemnizabilidad de los daños derivados por ese intangible que es el paisaje y el entorno que nos rodea.

No se puede pensar que ello sea una suerte de "riesgo general de la vida" que haga inviable cualquier pretensión indemnizatoria por daños morales de los habitantes de la zona, sean o no propietarios, se dediquen o no a actividades directa o indirectamente relacionadas con el entorno y el paisaje de la zona.

En cambio, aun cuando haya disfrutado más o menos ocasionalmente de ese paisaje destruido o deteriorado, por realizar visitas o estancias más o menos esporádicas o frecuentes a la zona, no parece que el resto de ciudadanos tengan legitimación para demandar reparación de daños morales. Porque no se puede decir que hayan sufrido daños a su propia identidad personal y social, al desarrollar su vida general en otro ambiente distinto, en otro "paisaje" distinto.

Tampoco pueden incluirse las asociaciones ecologistas u ONGs dedicadas a la protección ambiental, salvo que todos o algunos de sus miembros habiten e la zona o tengan intereses vitales en ella, y los representen.

2.- Argumento segundo: El paisaje depende de unos factores cuyas combinaciones son prácticamente infinitas (subjetivismo en la tutela del paisaje):

El segundo argumento esgrimido por la Sentencia de 2007 alude a la subjetividad inherente a la percepción de los paisajes por parte de los distintos sujetos, y se concreta en lo siguiente: *"…El paisaje … depende en su percepción y disfrute de unos factores de distancia y perspectiva cuyas posibles combinaciones son prácticamente infinitas"*.

Tampoco parece que este dato constituya un motivo decisivo para rechazar pretensiones indemnizatorias por daños morales como consecuencia de la destrucción de un determinado paisaje. El argumento parece pensar en casos muy puntuales, en los que se haya producido un daño grave o deterioro sustancial de un determinado patrimonio cultural, no natural.

Siguiendo el razonamiento antes expuesto, creemos que no son en absoluto infinitas las perspectivas. Muy al contrario, son muy concretas y se pueden limitar a la de quienes viven habitualmente rodeados de ese paisaje que se ha visto sustancialmente afectado de forma negativa por la mano del hombre; sea cual sea su nivel cultural y su formación o nivel educativo.

Desde luego, no estamos pensando en sujetos, habitantes de la zona, que sean especialmente "sensibles" a la pérdida del entorno que hasta entonces disfrutaban. Ciertamente, el juzgador no puede atender, como se ha dicho en algunas ocasiones, a las circunstancias de estos sujetos, sino a las del ciudadano normal. Y es evidente que ese ciudadano medio o normal no va a poder hacer nunca abstracción de lo sucedido, y continuar su vida como si el paisaje deteriorado o destruido no fuera con él.

3.- Argumento tercero: El paisaje y su posible lesión ha de verse con la perspectiva de los años:

El tercer dato relevante expuesto por la sentencia de 2007 es el referido a la necesidad de ver con perspectiva temporal e histórica los distintos paisajes, en particular en lo referente a nuevas construcciones que pudieran chocar con el entorno tradicional de la zona.

Así se dice que "….*aconseja una prudente atención a la experiencia histórica de que obras de ingeniería o arquitectura denostadas en su día como antiestéticas son hoy apreciadas incluso como símbolos de algunas ciudades".*

La primera objeción que se puede hacer a este criterio es que, de seguirse hasta sus últimas consecuencias, nunca se podrían reclamar daños morales (o de otro tipo) por lesión derivada de una alteración sustancial del paisaje, ya que cuando se pudiera percibir con la perspectiva del tiempo los resultados lesivos o no, *ya habría prescrito* la correspondiente acción.

Además, se trata indudablemente de una afirmación con eficacia limitada a los actos humanos de índole constructiva (cambio del paisaje mediante nuevas edificaciones u obras de ingeniería). Quedan por tanto fuera los daños al paisaje derivados de incendios, destrucción de hábitats por actividades industriales generadoras de polvos, humos o sustanciales que acaban con la vegetación, flora o fauna de la zona, casos en los que el argumento no puede en modo alguno funcionar, y que concierne a la mayoría de los casos imaginables.

Pero es que, incluso pensando en las obras de edificación y su aceptación o no por las generaciones futuras, son también muchos los casos en que, sobre todo en zonas costeras, la construcción indiscriminada, respaldada incluso por las

propias Administraciones públicas, en absoluto va a ser algo que pueda ser aceptado en el futuro, al hacer irreversible la pérdida de un paisaje costero, marino o urbano que era muchas veces el polo de atracción de la zona, y que fue el que llevó justamente al aumento indiscriminado de las edificaciones con fines básicamente turísticos.

4.- Argumento cuarto: El paisaje es un bien colectivo o común cuya protección incumbe sobre todo a los poderes públicos, y no a los particulares:

Por último, se recurre por la sentencia citada de 2007 al argumento de que no hay un derecho subjetivo al paisaje del que sean portadores todos los ciudadanos, sino que el paisaje es un bien público. Se dice literalmente que estamos ante "…*un bien colectivo o común cuya protección incumbe primordialmente a los poderes públicos y cuya lesión dará lugar a las sanciones que legalmente se establezcan pero no a indemnizaciones a favor de personas naturales o jurídicas determinadas".*

Esta cuestión es la que vamos a analizar ahora con más detenimiento. Esto es: ¿podemos decir finalmente que existe en la actualidad, o es defendible el reconocimiento de un derecho subjetivo, considerado como bien o derecho de la personalidad, consistente en el "derecho al paisaje"?

6. HACIA EL RECONOCIMIENTO DE UN DERECHO AL PAISAJE COMO DERECHO DE LA PERSONALIDAD SIN RANGO CONSTITUCIONAL

Todo lo expuesto anteriormente nos permite llegar a admitir que la tutela del paisaje tiene una vertiente indudablemente subjetiva en cuanto individualizada e individualizable, bajo la forma de un interés particular, además de colectivo, digno de protección, y que es susceptible de generar el derecho a una indemnización a favor de determinados sujetos lesionados por la destrucción o deterioro de un determinado paisaje, en el cual esos sujetos vienen desenvolviendo su actividad personal y/o económica, en suma, su vida misma.

Al mismo tiempo, lo dicho anteriormente nos conduce a plantearnos si no sería factible acoger en Derecho español, a falta de una regulación legal específica, una suerte de derecho subjetivo al paisaje, a favor, no de todos los integrantes de la colectividad, sino sólo de aquellos que desarrollan su vida y actividad en un entorno que se ha visto gravemente afectado por la actuación humana, hasta el punto de llegar a condicionar esa vida, y las decisiones personales, familiares, profesionales y económicas de quienes vienen en los alrededores de ese paisaje afectado.

La entrada de este planteamiento jurídico en el Derecho español y su entronque con algún derecho fundamental actualmente reconocido en nuestra Constitución, resulta complicado. Básicamente, la conexión de esta tutela individualizada del paisaje sólo muy lejanamente lo puede hacer con el derecho constitucional a la intimidad personal y familiar del art. 18 CE, sin que otros derechos como el de la integridad física o moral del art. 15 CE o el derecho a la salud del art. 43 CE puedan venir en apoyo de esta tutela.

A la postre, no cabe duda de que será el principio constitucional del "libre desarrollo de la personalidad" (art. 10.1 CE) o el llamado "derecho de la personalidad general", como derecho genérico, o como principio constitucional básico, el único que puede proporcionar adecuado fundamento a esta tutela. En realidad, todos los derechos de la personalidad atípicos o sin rango constitucional que actualmente se hallan admitidos a nivel legal o jurisprudencial, con más o menos aceptación (tales como el derecho al nombre, el derecho a la identidad sexual o el derecho a conocer el propio origen biológico), tienen su origen justamente en el art. 10.1 CE y en el principio del libre desarrollo allí recogido.

Por lo tanto, ese principio o derecho general de la personalidad puede perfectamente servir de apoyo a este reconocimiento de un nuevo derecho de la personalidad -atípico o sin rango constitucional- que proponemos sea justamente el que llamaremos "derecho al paisaje".

Ello obliga a caracterizar e identificar este derecho, al que la doctrina y la jurisprudencia le atribuyen unos contornos muy borrosos, sin duda derivados de la perspectiva subjetivista que se suele adoptar, y que ya hemos criticado.

Por nuestra parte, proponemos prescindir de esa visión subjetivista, netamente estética, de lo que sea el paisaje, como en parte se vio más arriba. Creemos firmemente que se puede plantear justamente lo contrario, esto es, una perspectiva mucho más objetiva u objetivizada, que prescinda de la valoración de lo que sea una lesión puramente estética.

Nuestro planteamiento se basa en una serie de datos que pasamos a exponer:

1. El paisaje debe ser entendido de forma general, en cuanto toda persona vive y se desarrolla en un determinado entorno, el cual puede ser más o menos hermoso desde una perspectiva estética o cultural[5]. Es más, podría ser un paisaje

[5] Sobre el carácter general del paisaje, sin limitarse a los entornos de especial belleza o de orden cultural o histórico artístico, vid. GIFREU FONT, J., "La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo del Paisaje.

o entorno incluso feo o desagradable, desde la perspectiva o los parámetros de quien ostenta un alto nivel de sensibilidad estética, cultural o intelectual. Pero será "su paisaje", es decir, el paisaje de las personas que viven y trabajan en sus alrededores, y que impide que cualquier otra persona física o jurídica, o una Administración pública, lo pueda alterar de manera sustancial sin el respaldo de esas mismas personas. Por lo tanto, cualquier persona, sea la que sea, viva donde vida, tiene un "paisaje" que lo circunda, y tiene a nuestro juicio derecho a que nadie lo altere gravemente o lo destruya.

2. Esto es así porque la única subjetividad que merece referenciar y tomar en consideración en la tutela del paisaje sería justamente las consecuencias, de orden psicológico o moral, que esa grave alteración o destrucción van a producir en muchas o en todas las personas que viven en ese entorno que se ve alterado. Por supuesto, estamos pensando en los daños morales que pueden y casi seguramente van a sufrir todos los habitantes situados en ese municipio o comarca. Ello al margen de otros daños patrimoniales que se pudieran acreditar, tras la prueba pertinente, tales como pérdida del valor del inmueble, derivado de esa destrucción o deterioro paisajístico, u otros posibles lucros cesantes.

3. Esto supone además circunscribir ese específico derecho de la personalidad a los sujetos que habiten o se hallen de forma estable y continuada, como propietarios de viviendas, de locales y de terrenos, pero también como simples ocupantes de viviendas, o sujetos censados en general en ese municipio o comarca, así como a los trabajadores que presten habitualmente sus servicios en ese entorno.

4. El resto de ciudadanos carecerían de este derecho, por mucho que pudieran considerarse personalmente afectados por el daño causado al paisaje. Así, no tendrían derecho a la propia tutela los que esporádicamente se acerquen a la zona, como turistas, senderistas o visitantes en general, o integrantes de organizaciones ecologistas que no estén radicadas en esa zona. Estos, a lo sumo, si se dedican empresarialmente a alguna actividad en la zona, tendrían derecho a una compensación dineraria derivada de un lucro cesante, por pérdida de ingresos derivada de un cambio del flujo de visitantes ante la destrucción o grave deterioro de lo que sería una fuente de ingresos. Pero no tendría técnicamente un derecho subjetivo a la tutela del paisaje, de "su" paisaje.

Referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho urbanístico", *Revista Catalana de Dret Ambiental,* vol VIII, Nº 1 (2017, pags. 1-77, quien además incide en el valor de elemento identitario que el paisaje ostenta respecto de las diferentes personas.

5. Por otro lado, este derecho se manifestaría sólo cuando se produjera un acto humano generador de una destrucción del entorno, tal como era antes de ese evento, o de una profunda alteración del mismo.

A partir de ese momento, y sólo entonces, nacería una posible pretensión de cada uno de los habitantes de la zona a una compensación por el daño moral derivado específicamente de la pérdida del paisaje preexistente.

6. Es decir, estamos hablando de una suerte de "derecho latente", no vigente de antemano, es decir, no existente como tal antes de la alteración, que sólo tendría su expresión propia cuando se produjera la afectación grave o completa del entorno.

En momentos anteriores a la modificación sustancial del entorno, los particulares podrían ejercer otros derechos, como el de participar en decisiones públicas, a través de las correspondientes fases de Información pública del expediente administrativo pertinente, a la hora del otorgamiento de licencias o autorizaciones de distinto tipo. A lo sumo, se podría tener en cuenta, como ya se vio, en los procedimientos expropiatorios, valorando la decisión previa (y ya segura) de privación de derechos y expectativas, en tano fueran individualizables.

7. No estamos hablando por tanto de un derecho identificable con una determinada manifestación del derecho general al medio ambiente, reconocido a los ciudadanos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía con más o menos contenido. El paisaje no sería un derecho subjetivo de los ciudadanos de la zona dirigido a decidir lo que se va a hacer con el entorno, e imponerlo al resto de personas que no vivan allí: para eso ya están las Administraciones públicas, quienes deben velar por el interés general. Se trataría de un derecho que sólo tendría virtualidad cuando se produjera la lesión en el entorno, y ésta fuese de tal gravedad, que llegara a afectar y condicionar la vida y las decisiones futuras de los habitantes de la zona.

Por ejemplo, podría afectar directamente a decisiones vitales tan importantes como resolver sobre si esas personas continúan viviendo allí o no, o si venden sus bienes o cierran sus negocios o no, o si envían a sus hijos a otros emplazamientos para su mejor educación o desarrollo personal, o si siguen desarrollando o no su actividad profesional o económica, o se plantean un traslado a otros lugares con mejores expectativas, etc.

Es evidente que estas decisiones, que sin duda se van a tener que plantear los habitantes de esas zonas gravemente afectadas, ocasionan o pueden ocasionar una grave alteración del modo de vida actual de esas personas, ya que generarán

de forma generalizada en ellas una grave inquietud y desasosiego, o incluso problemas mentales o psicológicos, que no tienen en ningún caso el deber de soportar.

Así pues, estos hechos merecen todos ellos ser encuadrados dentro de lo que típicamente se considera una responsabilidad civil, por causación de daños morales indemnizables.

Ello se producirá totalmente al margen de la belleza de la zona, o de la afectación puramente estética del entorno, lo que lleva como sabemos a una apreciación a nivel judicial altamente subjetiva y por tanto muy volátil desde el punto de vista jurídico.

8. Precisamente por lo anterior, el derecho al paisaje encuentra tutela únicamente en una situación actual, nunca futura. No se trataría de pensar en perjuicios a generaciones futuras, sino únicamente en daños a las generaciones actuales que habiten ese entorno gravemente afectado.

9. Precisamente por eso, no habría un único derecho al paisaje, esto es, a un paisaje que pudiera considerarse idílico desde una perspectiva cultural o intelectual, sean cuales sean los cambios en el mismo. Se trataría por el contrario de un derecho que ostentarán los sujetos actuales que se han visto afectados sustancialmente de manera externa o artificial en su forma de vida y en las incertidumbres de la vida misma.
Por su parte, los ciudadanos futuros de esa zona tendrán otro derecho al paisaje, pero un derecho diferente a "otro paisaje", es decir, al que tengan en ese momento, si resulta que, en un momento posterior, se pudieran de nuevo ver afectados, en su caso, por nuevas alteraciones graves en el status quo de su concreto paisaje, incluso aunque este último fuera el que previamente se hubiera generado por las alteraciones primeras, que dieron lugar a las posibles reclamaciones de las anteriores generaciones.

Para terminar, cabe recordar cómo la jurisprudencia española, sin duda por influjo de la generada por el TEDH, ha acabado acogiendo la tutela del ruido, o más precisamente, la tutela de un derecho a la tranquilidad o el silencio, como una manifestación o expresión del derecho constitucional a la intimidad familiar. Cabe recordar también cómo algunas de las sentencias antes examinadas inciden en la indemnizabilidad simultánea y complementaria de las inmisiones tanto acústicas (ruido) como visuales (paisaje), y llegan a fijar compensaciones globales por ambos conceptos.

Pues bien, desde esta perspectiva, el "paisaje" puede acabar convirtiéndose, entendido en su vertiente de "impacto visual" o "contaminación visual",

derivadas de una actuación presente o inminente de un particular o de una Administración pública, en exactamente lo mismo que ya ha sucedido con el "ruido", esto es, en un derecho de la personalidad, o en una manifestación más de ese derecho de la personalidad que es la "intimidad familiar" (art. 18 CE), o "el respeto a la vida privada y familiar" de que habla el art. 8 del CEDH, y por tanto, tener el mismo tratamiento jurídico, y las mismas consecuencias jurídicas, que ya sabemos que tiene el "ruido" o la "contaminación acústica" en nuestra sociedad actual.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GIFREU FONT, J., "La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo del Paisaje. Referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho urbanístico", *Revista Catalana de Dret Ambiental,* vol VIII, Nº 1 (2017, pags. 1-77.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *La protección del paisaje. Un estudio de Derecho español y comparado*, ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007.

IVONE, Vitulia, "La introducción de la protección constitucional del medio ambiente en Italia con la revisión del art.9: el nuevo concepto de responsabilidad intergeneracional", en la obra *Justicia Ambiental. Perspectivas nacional y comparada (Coord. Gerardo Ruiz-Rico Ruiz),* ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pag. 49 ss.

JORGE MORADELL, "Contaminación visual o paisajística. Referencias jurisprudenciales y normativas", publicado el 10/02/2021 en *In Iudicando, Medioambiente.*

MOLINA SALDARIAGA, C.A., "El paisaje como categoría jurídica y como derecho subjetivo", en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de Medellín (Colombia),* Vol. 42, No. 116.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de mayo de 2025

UNA CUESTIÓN PENDIENTE: LA ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

AN OPEN QUESTION: PUBLIC ENVIRONMENTAL ACTION IN SPANISH ADMINISTRATIVE LAW

Autora: Mónica Pulgar Lanzaco, Investigadora Predoctoral FPU, Universidad Complutense de Madrid (España), ID ORCID: 0000-0001-8736-5819

Fecha de recepción: 22/02/2025

Fecha de aceptación: 21/03/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00416

Resumen:

El presente artículo aborda el régimen jurídico de la acción pública ambiental en el marco del Derecho administrativo español. Más en particular, centramos la atención sobre el aspecto capital de la legitimación procesal, cuyo estudio permite diferenciar, en función de la perspectiva adoptada, dos grandes planos de análisis. Por un lado, el diseño regulatorio previsto en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, resulta, a nuestro juicio, excesivamente restrictivo, lo que nos lleva a cuestionar su adecuación al Derecho internacional en materia de acceso a la justicia. Por otro lado, a nivel competencial se constatan importantes incoherencias internas que desembocan en una regulación fragmentaria y asistemática, afectando así de plano tanto a la protección eficaz del medio ambiente como al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución Española) y, a la postre, a la salud del Estado Autonómico.

Abstract:

This article addresses the legal regime of environmental public action within the framework of Spanish Administrative Law. More particularly, we focus attention on the crucial aspect of procedural legitimation, whose study, depending on the perspective adopted, allows us to differentiate two major areas of analysis. On the one hand, the regulatory design provided for in articles 22 and 23 of Law 27/2006, of July 18, is, in our opinion, excessively restrictive, which leads us to question its adaptation to International Law in terms of access to justice. On the other hand, at the competency level, there are important internal inconsistencies that lead to a fragmented and unsystematic regulation, thus directly affecting both effective protection of the environment as well as the fundamental right to effective judicial protection (article 24 of the Spanish Constitution) and, ultimately, the health of the State of Autonomies.

Palabras Clave: Acción pública ambiental. Legitimación activa. Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Estado Autonómico. Principio de eficacia.

Key Words: Public environmental action. Active legitimation. Fundamental right to effective judicial protection. The State of Autonomies. Principle of effectiveness.

Índice

1. **Introducción**
   - 1.1. **Derecho, Vida y Medio Ambiente**
   - 1.2. **Planteamiento de la cuestión y método lógico aplicado**
2. **El acceso a la justicia ambiental en el sistema de tutela multinivel**
   - 2.1. **Una panorámica internacional y comunitaria**
   - 2.2. **Marco normativo nacional**
3. **La regulación de la acción pública ambiental en el Derecho administrativo**
   - 3.1. **Fundamento y naturaleza**
   - 3.2. **Algunos aspectos problemáticos**
     - 3.2.1. **Obstáculos procesales**
     - 3.2.2. **Obstáculos sistemáticos**
4. **Conclusión**
5. **Bibliografía**

Index:

1. **Introduction**
   - 1.1. **Law, life and the environment**
   - 1.2. **Approach to the question and logical method applied**
2. **Access to environmental justice in the multilevel protection system**
   - 2.1. **An international and community overview**
   - 2.2. **National regulatory framework**
3. **Regulation of public environmental action in Administrative Law**
   - 3.1. **Rationale and nature**
   - 3.2. **Some problematic aspects**
     - 3.2.1. **Procedural obstacles**
     - 3.2.2. **Systematic obstacles**
4. **Conclusion**
5. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Derecho, Vida y Medio Ambiente

El reto más importante de nuestra era es la protección de la Tierra y, por ende, de la propia existencia humana. Frente a la emergencia climática, la *sociedad global*[1] demuestra tomar verdadera consciencia de la situación y una nueva *cultura verde* comienza a fraguarse desde las bases del movimiento ecologista[2]. Por su parte, la Europa Occidental, sumida ya en la cuarta revolución industrial[3], ofrece aún cierta resistencia en la superación del clásico debate entre economía y medio ambiente[4].

[1] Expresión extraída de la Carta de la Tierra Internacional, p.3.
[2] Véase CONTRERAS, Fernando. *et. al. Cultura verde. Ecología, Cultura y Comunicación.* Sevilla: Consejería del Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 2007.
[3] SCHWAB, Klaus. *La cuarta revolución industrial.* España: Debate, 2016.
[4] Muy interesante a este respecto JORDANO FRAGA, Jesús. Desarrollo sostenible: el reto del Derecho ambiental *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Nº38-39, 2021 (Fecha de último acceso 15-12-2024). Asimismo, se recomienda consultar la ejemplar STS de 30 de noviembre de 1990, nº3851/1990, F.J. 17.2.

El desarrollo sostenible, empero, constituye uno de los fines principales del nuevo *Estado Ambiental de Derecho*[5]. Ello altera el esquema tradicional entre Estado-Comunidad-Individuo, por cuanto la introducción efectiva del medio ambiente como presupuesto de su propia existencia condiciona la lógica del sistema en su totalidad. La concepción de la Vida en un sentido amplio inspira la institucionalización de un relato ético que sitúa la dignidad en el centro[6]. En consecuencia, *la lucha por el Derecho* resulta ser la lucha por la Vida. La especial responsabilidad de los juristas se hace evidente.

La constitucionalización y desarrollo normativo de los derechos humanos de tercera generación, no en vano denominados derechos de solidaridad, marca la senda de un futuro común. Ahora bien, pese a los espectaculares avances experimentados a lo largo de las últimas décadas, la comunidad jurídica tiene todavía un largo camino por recorrer. Y es que el Derecho ambiental, concebido como *estructura abierta, interactiva y reticular*[7], se encuentra en perpetua construcción debido a las constantes transformaciones de nuestra realidad. Es preciso reforzar la buena gobernanza y diseñar modelos regulatorios que respondan verdaderamente a los desafíos planteados.

El ideal de la justicia climática[8] en el marco de un modelo democrático[9] solo será posible mediante la participación de todos los agentes implicados en la salvaguarda del bien jurídico que nos ocupa; a saber: los poderes públicos, el sector privado y los propios ciudadanos[10]. El involucramiento de estos últimos

---

[5] Expresión extraída de JORDANO FRAGA, Jesús. La Administración en el Estado Ambiental de Derecho. *Revista de Administración Pública,* Nº. 173, 2007, pp. 101-141. Este autor sitúa el origen de este nuevo concepto en la doctrina italiana y alemana. *Afirmar el Estado ambiental de Derecho no es una opción inocente. Hoy se habla del Estado ambiental (LETTERA) como fórmula superadora constitucional (después del Estado de Derecho y del Estado Social) para significar que la preocupación ambiental es la determinante en la forma de Estado de nuestros días […],* p.111.

[6] Se establece así una relación fundamental entre los arts. 1.1, 9.2, 10.1 y 45 de la Constitución Española. Destaca el estudio de MARTÍN MATEO, Ramón. La calidad de vida como valor jurídico. *Revista de Administración Pública,* Nº 117, 1988, pp.51-70. Desde un punto de vista filosófico, GOMÁ LANZÓN, Javier. *Dignidad.* Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2019.

[7] NIETO, Alejandro. *Crítica de la Razón Jurídica*. Madrid: Editorial Trotta, 2007, pp. 95 y ss.

[8] Sobre el origen, concepto, vertientes y objetivos de la justicia climática: SPADA JIMÉNEZ, Andrea. *Justicia Climática y Eficiencia Procesal.* Navarra: Aranzadi, 2021, pp. 229 y ss.

[9] La propia 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 (LIPPJMA) utiliza el término *democracia ambiental*, cuyo origen se atribuye a la conocida obra de PRIEUR, Michel. Es este un fenómeno que ya venía destacándose por la doctrina desde hace años. Entre otros, MARTÍN MATEO habla de *la democratización de la Administración,* MARTIN MATEO, Ramón. La problemática del accionariado popular. *Revista de Estudios de la Vida Local,* Nº179, 1973, p.471.

[10] Sobre la importancia de estas sinergias, DE LA CRUZ FERRER, Juan. *Principios de Regulación Económica en la Unión Europea.* Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 2002,

resulta decisivo; especialmente desde el terreno procesal-administrativo, donde se registra el nivel más alto de litigiosidad.

El contexto referido refleja un cambio de paradigma tan adverso como rico en oportunidades[11]. En esta línea, son muchos y muy variados los temas que podrían abordarse en profundidad. Una revisión de la teoría del Estado destaca por su apremiante necesidad[12]. El presente trabajo persigue, en comparación, un fin mucho más modesto, si bien ello no debiera ensombrecer la trascendencia de su objeto.

Procedemos, pues, a su planteamiento y análisis.

1.2. Planteamiento de la cuestión y método lógico aplicado

La misión de las páginas siguientes consistirá en analizar el régimen jurídico de la acción pública ambiental en el Derecho administrativo español. Este instituto procesal adquiere hoy particular interés debido a su claro encaje en las dinámicas del nuevo paradigma. A estos efectos, conviene realizar un examen crítico sobre su configuración legislativa que atienda a la esencia útil de nuestra disciplina[13].

---

pp.86 y 87. El buen funcionamiento del sistema depende de una colaboración equilibrada entre ciudadanía, poder público y mercado. Ello nos lleva a rechazar posicionamientos radicales, ya que, como apunta ALONSO GARCÍA, *todos los valores constitucionales deben compaginarse entre sí […] de forma que el equilibrio y contrapeso de valores es una dinámica básica en la interpretación de la Constitución*, ALONSO GARCÍA, Enrique. *La interpretación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1984, p.377.

[11] Es interesante comprobar la diversidad de posturas existentes dentro de esta nueva cultura. Entre otras muchas, se recomiendan las siguientes lecturas: BORRÀS-PENTINAT, Susana. Del Antropoceno al Ecoceno: propuestas jurídicas de la transición ecosocial para el cuidado de la vida. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo,* Vol. 1, 2023, pp. 242-273; ROMERO, Javier. Democracia ecológica y sistemas deliberativos: ¿un modelo político para el Antropoceno?.*Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Nº. 38-39, 2021 (Fecha de último acceso 25 – 12- 2024). Por otro lado, el asunto del medio ambiente también se ha tratado extensamente desde otros ámbitos del conocimiento como la filosofía o la literatura. Muy recomendables las lecturas de DELIBES, Miguel. *Un mundo que agoniza*. Barcelona: Plaza&Janes, 1991, pp.77 y ss; LEWIS, Clive Staples. *La abolición del hombre*. Madrid: Encuentro, 2016, pp. 57 y ss; DOSTOIEVSKI, Fiodor. *Los Hermanos Karamazov*. Barcelona: Penguin, 2010, p.189.

[12] Ya defendí esta idea en PULGAR LANZACO, Mónica. El principio de la lealtad institucional como nervio y motor del Estado autonómico. ¿Unidad o fragmentación?. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nº 223, pp. 231-266.

[13] La eficacia está íntimamente ligada a la *apertura metodológica* de la que habla DARNACULLETA GARDELLA, por cuanto *el Derecho administrativo se basa en el diálogo con diversas disciplinas afines, empezando por una apertura hacia el conjunto de disciplinas parciales que conforman el Derecho y transitando por otras ciencias*, VELASCO CABALLERO, Francisco.,

Siguiendo un método deductivo, expondremos en primer lugar el marco normativo relativo al acceso a la justicia en la tutela multinivel del medio ambiente; a saber: internacional, comunitario y nacional. La adopción de esta perspectiva holística nos permitirá adentrarnos en el núcleo del estudio desde un enfoque integrado.

A continuación, abordaremos la acción pública en el ámbito interno, tras lo cual se analizará su adecuación a los principios jurídicos que guían la correcta interpretación y aplicación del Derecho ambiental[14].

Los resultados obtenidos permitirán cerrar el texto con una serie de conclusiones y propuestas de mejora. Lejos de pretender soluciones absolutas o definitivas, se busca reabrir el debate sobre una figura que, conforme a lo anterior, está llamada a tener una importancia creciente en los próximos años.

2. EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN EL SISTEMA DE TUTELA MULTINIVEL

El marco de protección multinivel existente pivota sobre un elenco de principios políticos universales que alcanzan eficacia mediante su introducción y desarrollo en los sistemas jurídicos nacionales[15]. El Derecho impone así unas reglas que favorecen la racionalidad de los Estados al actuar como límites frente al desfase de los instintos económicos[16]. De acuerdo con las exigencias

DARNACULLETA GARDELLA, Mercè (dirs.). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2023, p.79.

[14] Véase LOPERENA ROTA, Demetrio. *Los principios del Derecho ambiental*. Madrid: Civitas, 1998.

[15] Este proceso se encuentra claramente explicado en ORTEGA CARCELÉN, Martín. *Derecho Global. Derecho Internacional Pública en la era global*. Madrid: Tecnos, 2014, pp.25 y ss. Del mismo modo, interesa el estudio de MONTESINOS PADILLA, Carmen. Tutela multinivel de los derechos: concepto, marco teórico y desafíos actuales. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº11, 2017, pp. 211-220. A nivel comunitario, no podemos dejar de citar PERNICE, Ingolf. El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Nº17, pp. 639-674.

[16] En este punto, resulta esencial referenciar la obra del ya citado ORTEGA CARCELÉN, Martín. *Un mundo regido por leyes. Elogio de la racionalidad*. Madrid: Apryo, 2019. Muy interesante también la obra de MAFFEI, cuya tesis otorga un papel central a la cultura en cuanto factor de equilibrio del poder. MAFFEI, Lamberto. *Elogio de la rebeldía*. Madrid: Alianza, 2017, pp.98 y ss.

derivadas de la justicia ambiental, el grado en la intensidad de su aplicación varía según el nivel de desarrollo de los países[17].

2.1. Una panorámica internacional y comunitaria

Desde mediados del siglo pasado, el Derecho internacional público ha experimentado una impresionante evolución en el ámbito que nos concierne[18]. En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo publicó el conocido Informe Brundtland, donde advertía de la emergencia climática con la firme creencia de que *la humanidad puede construir un futuro que sea más próspero, más justo y más seguro*[19].

En este objetivo, la Declaración de Río de 1992 constituye un hito fundamental que puede servirnos ahora como punto de partida. El principio 1, heredero de una visión eminentemente antropocéntrica, establece que

> *los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.*

Por su parte, el principio 3 hace alusión a la solidaridad intergeneracional[20], mientras que el principio 25 dispone que *la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.* Este esquema básico debe completarse con el principio 27, relativo a la cooperación internacional[21].

En este orden de ideas, el principio 10 resulta clave en términos de ejecución, por cuanto

> *el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda […] Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*

---

[17] Acerca del origen y evolución de la justicia ambiental, véase: MESA CUADROS, Gregorio, (coord..). *Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental y el estudio Ambiental del Derecho*, op.cit., pp.65 y ss.

[18] Un desarrollo histórico del Derecho Ambiental Internacional desde finales del siglo XIX hasta la Agenda 2030 puede encontrarse en LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental y Climático*. Madrid: Dykinson, 2023, pp. 35 y ss.

[19] Informe Brundtland de 1897, p.16. Como apunta ZAMBRANO, esta esperanza es precisamente el rasgo principal del hombre europeo. ZAMBRANO, María. *La agonía de Europa*. Madrid: Alianza, 2016, pp.93 y ss.

[20] A este respecto, CAFFERATTA, Néstor., PERETTI, Enrique. Generaciones futuras en la era del cambio climático. *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Nº41, 2023 (Fecha de último acceso: 28-12-2024).

[21] Véase LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho Ambiental y Climático*, op.cit., p.51 y ss.

Por otro lado, resulta obligado referenciar el art. 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (CEDH)[22], pues su contenido protege el acceso de los ciudadanos a la justicia para la defensa del derecho al medio ambiente adecuado.

Nos adentramos de esta manera en el Convenio de Aarhus de 1998 (el Convenio)[23]. Su artículo primero sistematiza la relación de los principios de la Declaración de Río señalados más arriba. Interesa particularmente a este análisis el art. 9. Los apartados 1 y 2 aluden, respectivamente, al derecho de toda persona a la información y participación en materia de medio ambiente.

Por su parte, el apartado 3 se refiere al acceso a la justicia[24], de suerte que

> *cada Parte velará por que los miembros del público[25] que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional.*

Y, de acuerdo con el apartado 4, la efectividad de tales derechos se condiciona al deber de los Estados *de ofrecer recursos suficientes y efectivos,* así como de garantizar procedimientos *objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo*[26].

Es preciso señalar que la Unión declaró una reserva en favor del art. 9.3, consistente en la derivación de su aplicación a los Estados miembros hasta la eventual aprobación de una disposición comunitaria que asumiese tal obligación[27]. En su defecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

---

[22] Sobre este punto, conviene consultar, PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva. *Revista Vasca de Administración Pública.* Nº 99-100, 2014. pp. 2333-2357, p.2336.

[23] Convenio de Aarhus de 1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

[24] Una buena monografía sobre este particular puede encontrarse en SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. *El acceso ambiental a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica.* Pamplona: Aranzadi, 2019.

[25] Según el art. 2.4 del Convenio, *por «público» se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.*

[26] En la misma línea, cabe mencionar el Informe del Relator Especial, BOYD, David. Informe A/77/284. El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: un catalizador para acelerar la acción a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Naciones Unidas*, 10 de agosto de 2022. Interesan especialmente los objetivos 16.3, 24 y 41.e).

[27] SANCHIS MORENO, Fe. *Guía sobre el acceso a la justicia ambiental. Convenio de Aarhus*. Asociación para la justicia ambiental, Consejo General de la Abogacía Española, 2007, p.10.

ha construido desde entonces un extenso cuerpo jurisprudencial[28]. Especial mención merece la reciente STJUE de 8 de noviembre de 2022 (Asunto C-873/19), donde se reafirma la consolidada doctrina sobre la carencia de efecto directo de este precepto en el Derecho de la Unión Europea[29].

Ahora bien,

> *la primacía de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión exige dar, en la mayor medida posible, al Derecho nacional una interpretación conforme con las exigencias de tales acuerdos y, por otro lado, que la citada disposición, en relación con el artículo 47 de la Carta, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión […]*[30].

Queda claro, pues, que el Convenio forma parte integrante del Derecho comunitario, con la consiguiente aplicación del principio de protección efectiva[31].

En el plano europeo, la lucha contra el cambio climático tomó verdadera importancia con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009. La cuestión ambiental se regula en los arts. 191-193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), siendo objeto de competencia compartida según el art. 4.2.e) de dicha norma. La Unión Europea procedió a la firma y posterior ratificación del Convenio, dando lugar a las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE en conjunción con el Reglamento nº 1367/2006. Esta última disposición generó una fuerte problemática en relación con el incumplimiento comunitario del art. 9 del Convenio en sus apartados 3 y 4[32].

En este sentido, resaltamos el estudio realizado por la Oficina Europea del Medio Ambiente (EEB)[33] en conjunción con la resolución del Comité de Cumplimiento del Convenio Aarhus en los asuntos ACCC/C/2008/32 y

---

[28] Nos remitimos en este punto al excelente trabajo de MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Guillermo. *Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión*. Madrid: CEPC, 2018. En particular, pp. 157 y ss.

[29] Apartado 66 de la Sentencia.

[30] Ídem.

[31] PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva, op.cit., p.2341.

[32] Para un desarrollo *in extenso* sobre esta cuestión, me remito al estudio de mi propia autoría: "Hacia una protección elevada del medio ambiente en la Unión Europea: aspectos constitucionales en materia de acceso a la justicia", en el marco de la obra colectiva *La efectividad de la Carta de los Derechos Fundamentales;* cual, editada por Marcial Pons, verá la luz en 2025 bajo la dirección de Xabier Arzoz Santisteban.

[33] Véase GONZÁLEZ GRANDA, Piedad., YUGUEROS PRIETO, Nerea. Dos destacables iniciativas de mejora en la órbita europea con incidencia en el acceso a la justicia ambiental. *Revista Europea de Derecho Europeo*, Nº81, enero-marzo 2022, pp. 9 – 67, p.20.

ACCC/C/2015/128. Posteriormente, cabe destacar la Comunicación C 275, de 18 de agosto de 2017[34], así como la Propuesta de Decisión del Consejo COM (2021) 532 final, de 3 de septiembre de 2021. Todo ello ha propiciado la reciente modificación de dicha norma mediante el Reglamento 2021/1767, 6 de octubre de 2021[35]. Su principal aportación consiste en reforzar el derecho de los ciudadanos a solicitar la revisión de los actos administrativos[36].

Con todo, consideramos que ni la amplia jurisprudencia del TJUE ni las reformas introducidas por dicha disposición en sus arts. 10 y 11 son suficientes para suplir la falta de una Directiva sobre acceso a la justicia ambiental. Insistir en tal sentido resulta capital para llegar a alcanzar un nivel de protección elevado (arts. 191.2 TFUE, 3.3 TUE, 37 CDFUE)[37].

2.2. Marco normativo nacional

El adecuado estudio sobre el acceso a la tutela ambiental en España debe comenzar por lo esencial[38]. El art. 45.1 de la Constitución Española (CE) reza que

> *todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

A continuación, el apartado 2 proyecta el mandato de los poderes públicos contenido en el art. 9.2 CE[39].

[34] RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en Españaveinte años después del Convenio de Aarhus. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. IX Núm. 1, 2018, pp. 1-53, pp. 8 y ss. En relación con el carácter no vinculante de la Comunicación, se recomienda ALONSO GARCÍA, Ricardo. El soft law comunitario. *Revista de Administración Pública,* Nº 154, 2001, pp. 63-94.

[35] Para una cronología completa sobre los hechos que dan lugar a este Reglamento, GONZÁLEZ GRANDA, Piedad., YUGUEROS PRIETO, Nerea. Dos destacables iniciativas de mejora en la órbita europea con incidencia en el acceso a la justicia ambiental, op.cit., pp.27 y ss.

[36] Ídem, p.30.

[37] Sobre este principio en el ámbito comunitario, interesa la consulta de ALONSO GARCÍA, Ricardo. *Sistema Jurídico de la Unión Europea*. Madrid: Aranzadi, 2014.

[38] Fundamental el estudio de CANOSA USERA, Raúl. Aspectos constitucionales del Derecho Ambiental. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 94, octubre-diciembre 1996, pp. 73-111.

[39] En el ámbito administrativo, es obligado citar, en íntima conexión, los arts. 103 y 106.1 CE.

En cuanto a su naturaleza[40], el constituyente sitúa este deber-derecho en el Título I Capítulo 3º de nuestra Carta Magna, correspondiente a los principios rectores de la política social y económica. Según el art. 53.3 CE, *informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*[41], por lo que la cláusula de protección reforzada del art. 53.1 CE[42], aplicable tan solo a los derechos fundamentales, quedaría en principio desplazada[43].

En este esquema, el art. 125 CE introduce la acción popular en cuanto vía objetiva de defensa. Se trata, pues, de un derecho constitucional de configuración legal, si bien la jurisprudencia ha esclarecido que el ejercicio de esta acción vendría garantizado por el art. 24.1 CE cuando sea prevista por la legislación[44].

Con respecto al reparto competencial, el Estado ostenta competencia exclusiva en legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y en materia de legislación básica sobre el medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Las Comunidades Autónomas tienen asignada su gestión (art. 148.1.9 CE) con la posibilidad de adoptar normas

---

[40] Sobre el debate jurídico existente, véase LOPERENA ROTA, Demetrio. *El derecho al medio ambiente adecuado*, op.cit., pp. 46 y ss.

[41] En relación con la figura que abordaremos a continuación, ALONSO GARCÍA aclara que *su valor no se limita a informar. La doctrina unánimemente ha declarado que, aunque esos principios que literalmente se enunciaban como derechos, no lo son, si que son la expresión de intereses difusos, es decir, constitucionalizan valores que no solo autorizan la existencia de una acción pública referida a ellos sino que también pueden ser formulados como derechos de la comunidad en si misma (como algo diferente del Poder Público). Esto es precisamente lo que ocurre con […] especialmente, el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45),* ALONSO GARCÍA, Enrique. La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales, op.cit., p.55.

[42] DÍEZ-PICAZO, Luis María. *Sistema de Derechos Fundamentales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 57 y ss. Sobre este particular, consideramos necesario manifestar nuestra posición a favor de su consideración como derecho fundamental. Una extensa argumentación en este sentido puede encontrarse en JORDANO FRAGA, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: J.m Bosch, 1995, pp. 453-500. Desde una posición contraria, BAÑO LEÓN, José María. La tutela del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales. *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local, Fundación Democracia y Gobierno Local*. pp. 371-387, 2004, pp. 372 y ss.

[43] Como sabemos, dicha afirmación debe ser matizada, ya que la jurisprudencia estima aplicable tal protección cuando se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva. Así sucede, por ejemplo, con el art. 120.3 CE, relativo al deber de motivación de las resoluciones judiciales (por todas, STS 69/2006, de 13 de marzo).

[44] PEÑALVER I CABRÉ lo constata cuando afirma que, *según la jurisprudencia constitucional, la acción popular no es una exigencia del artículo 24.1 CE que se refiere a derechos e intereses legítimos, pero resultará garantizada por este derecho fundamental cuando esté prevista por la legislación —entre otras, SSTC147/1985, de 29 de septiembre (FJ 3), y 241/1992, de 21 de diciembre (FF.JJ. 3 y 4).* PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos. *Revista de Administración Pública*, Madrid, enero-abril (2013), págs. 149-194, p.161.

adicionales de protección. Sobre este diseño se configura el cuerpo normativo y jurisprudencial que da contenido al Derecho ambiental en el marco del Estado de las Autonomías.

España ratificó el Convenio en diciembre de 2004 por la vía de los arts. 93 y ss. de la CE. Asimismo, nuestro país llevó a cabo la transposición de las Directivas reseñadas a través 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 (LIPPJMA); norma que viene a ser complementada por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental

La LIPPJMA constituye uno de los pilares de la gobernanza ambiental. Sin embargo, gran parte de la doctrina critica su adaptación a la normativa internacional y comunitaria, puesto que su redacción resulta parcialmente insatisfactoria por los motivos que se expondrán más adelante.

3. LA REGULACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

3.1. Fundamento y naturaleza

El fundamento último de esta acción lo encontramos en el art. 125 CE[45]. Según la STS 1621/2019, 21 de noviembre de 2019,

> *la acción pública es un instrumento puesto al servicio de los ciudadanos que consiste en la atribución de legitimación para perseguir conductas que infrinjan la normativa aplicable a sectores especialmente vinculados a valores que afectan a la comunidad (F.J. 4º).*

De esta forma, nos encontramos ante un instituto idóneo en términos de colaboración y participación ciudadana[46], cuyo ejercicio se ampara en un interés

[45] PÉREZ CONEJO advierte de que la acción pública no equivale a acción popular. *La primera, en sentido propio, es la que puede ser ejercitada por los titulares de los órganos públicos o administrativos, mientras que la segunda, en rigor, es la que puede ser activada por cualquier ciudadano, siendo por tanto ésta más amplia que aquella.* PÉREZ CONEJO, Lorenzo. *La defensa judicial de los intereses ambientales: (estudio específico de la legitimación "difusa" en el proceso contencioso-administrativo).* Valladolid: Lex Nova, 2002, p.50. Con carácter general, empero, la doctrina y la jurisprudencia lo utilizan indistintamente.

[46] Con acierto, LOZANO CUTANDA resalta que *en la actuación pública para la protección del medio ambiente resulta especialmente importante reforzar la participación ciudadana para garantizar, no ya su credibilidad, sino su propiaeficacia.* LOZANO CUTANDA, Blanca. *Administración y Legislación Ambiental.* Madrid: Dykinson, 2020, p.212. Por su parte, LOPERENA ROTA añade que *esta acción debe considerarse como un tipo de colaboración de los ciudadanos en la función pública de defensa de la*

difuso o colectivo como título legitimador[47]. Puede concluirse que, en rigor, una legitimación activa sin restricciones constituye su rasgo definitorio. Como contrapeso, adquieren especial trascendencia los principios contenidos en el art. 7 del Código Civil, relativos a la buena fe y la prohibición del abuso del Derecho[48].

A los efectos que ahora interesan,

> *la acción popular, reconocida con rango constitucional en el artículo 125 para el proceso penal, se ha extendido por la Ley (artículo 19.1.h/ de la LJCA) a la jurisdicción contencioso-administrativa que, a su vez, se remite a una norma con rango de ley para su reconocimiento en un ámbito material determinado de la actividad administrativa. […]*[49].

Es importante remarcar que el legislador no contempla esta acción con carácter general en la vía judicial, sino tan solo en algunas leyes estatales.

Así las cosas, el art. 19.1.h) LJCA dispone que estará legitimado en dicho orden *cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes.* Conviene distinguir entre este supuesto, de marcado carácter objetivo, y los derechos e intereses legítimos enunciados en los apartados a) y b) del citado precepto, puesto que el tratamiento procesal variará según la naturaleza de cada una de estas categorías. Existe, sin embargo, una confusión generalizada

---

legalidad, introduciendo un componente democrático y de solidaridad social, LOPERENA ROTA, Demetrio. El ejercicio de acciones en el orden contencioso-administrativo en defensa del medio ambiente, op. cit., p.198.

[47] *El ciudadano se convierte así en "guardador de la ley" participando en la función ejecutiva al igual que a través del sufragio lo hacía en la actividad legislativa,* FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo. *La acción popular en el Derecho administrativo.* Madrid: Reus, 1920, p.73. Como apunta ALONSO GARCÍA, *la doctrina española distingue entre interés difuso y colectivo, siendo el último una especie del concepto de interés difuso, que es más amplio*. ALONSO GARCÍA, Enrique. La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales, op.cit., p.61..

[48] De igual modo, la STS 639/2015, de 17 de febrero de 2015, dispone en su F.J. 5º que, *el ejercicio de la acción pública constituye una modalidad extraordinaria de legitimación, por lo que no se exige ostentar un derecho o interés legítimo [subjetivo], si bien, ese carácter extraordinario, justifica que, como afirma la STS de 5 de enero de1990 "esta norma de legitimación debe interpretarse restringidamente, dado su carácter especial".*

[49] Ídem. *Durante la última década, este instrumento procesal ha sido empleado frecuentemente para llevar ante los tribunales múltiples actos administrativos con incidencia en el medio ambiente: sanciones, concesiones, planes y reglamentos, permisos de investigación e incluso un indulto,* PONS PORTELLA, Miquel. La acción popular en asuntos medioambientales. *Revista de Administración Pública*, Nº. 206, pp. 179-209. p.179

a este respecto[50], cual viene motivada por la entrada en juego de dos factores principales:

Por un lado, la naturaleza multidisciplinar del asunto y su consiguiente complejidad añadida,

siendo el Derecho procesal donde más se trata, y que se traduce en una generalidad en el tratamiento de la problemática de tales intereses o en la "tentación de perspectivas generales inconcluyentes[51].

La ambigüedad existente encuentra asimismo su causa en la fuerte influencia que el liberalismo jurídico ha tenido en las tradiciones occidentales modernas. A nuestro parecer, los postulados eminentemente individualistas del Estado Liberal, todavía latentes en nuestro sistema, han de ser superados de forma definitiva en favor de estructuras procesales integradoras[52] para garantizar una protección real de los derechos e intereses legítimos[53].

A ello se refiere precisamente Peñalver i Cabré cuando afirma que

> *el Convenio de Aarhus reconoce el derecho humano al medio ambiente en su doble vertiente subjetiva y objetiva. Pero lo más importante de dicho Convenio es que, desde cualquiera de estas dos perspectivas, exista una protección efectiva y real […] La efectividad es el elemento*

[50] PEÑALVER I CABRÉ señala que *La consideración de los intereses colectivos como la traslación al ámbito interno de los derechos humanos de tercera generación esclarece las múltiples nociones empleadas para acogerlos (intereses difusos, intereses de grupo, intereses supraindividuales, derechos sociales, derechos de prestación, etc.) y que han generado una gran confusión sobre su régimen jurídico.* PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos, op.cit., pp. 151-152.

[51] PÉREZ CONEJO, Lorenzo.: *La defensa judicial de los intereses ambientales,* op.cit., p.57.

[52] Nos posicionamos así con JIMÉNEZ MEZA cuando concluye que *los intereses legítimos son o debieran ser subjetivos o colectivos como subjetivos y objetivos, pudiendo ser a la vez correlativos.* JIMÉNEZ MEZA, Manrique. *La legitimación administrativa para la defensa de los intereses legítimos y los derechos subjetivos*. Madrid: Teran, 1998, p.321.

[53] PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos, op.cit. pp. 152 y ss. Del mismo autor, fundamental su obra sobre *La defensa de los intereses colectivos en el Contencioso-Administrativo.* Pamplona: Aranzadi, 2016. Acerca de la evolución de las categorías clásicas de derecho subjetivo e interés legítimo en el Derecho Administrativo, cabe referenciar la obra de MEDINA ALCOZ, Luis. *Libertad y autoridad en el Derecho Administrativo. Derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*. Madrid: Marcial Pons, 2016. En fin, sobre las derivas del Estado Liberal y sus consecuencias sociales y jurídicas, indispensable la lectura de GOMÁ LANZÓN, Javier. *Ejemplaridad pública. Tetralogía de la ejemplaridad pública*. Barcelona: Debolsillo, 2019, pp.173 y ss.

clave del Convenio que aparece, con diversas manifestaciones, a lo largo del contenido del mismo y se convierte en el principal criterio interpretativo[54].

En todo caso, esta acción se regula en sede administrativa por los arts. 22 y 23 LIPPJMA. Junto con la mayoría de la doctrina, cabe cuestionar si realmente nos encontramos ante una verdadera acción pública, ya que, de acuerdo con la teoría general, una legitimación condicionada contravendría de plano su esencia[55].

La respuesta parecería entonces claramente negativa. En tal sentido se ha pronunciado la jurisprudencia (por todas, STS 1432/2016, 16 de junio de 2016, F.J. 6º)[56], debiendo igualmente resaltar que la propia LIPPJMA se refiere a esta figura en su Exposición de Motivos como una *especie de acción popular*.

A la postre, esta ficción desemboca en un *embrollo jurídico*[57] con consecuencias perjudiciales sobre la eficacia del Derecho ambiental[58]. Una buena gobernanza implica, empero, un uso claro del lenguaje que responda fielmente a la realidad de las cosas.

3.2. Algunos aspectos problemáticos

[54] PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva, op.cit., p.2339. En esta misma línea, LOPERENA ROTA, Demetrio.El ejercicio de acciones en el orden contencioso-administrativo en defensa del medio ambiente. *Revista Jurídica de Castilla y León,* N.º 26, enero 2012, p.195.

[55] Siguiendo a RUÍZ DE APODACA, *Lo cierto es que, como se ve, no se trata de una acción pública, ni mucho menos. Estamos ante una acción pública peculiar limitada […],* RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus, *op.cit.,*, p.17. TESO GAMELLA se refiere a esta acción como *una singular acción pública procesal limitada […] En todo caso situada más en la órbita de la legitimación legal, que de la acción pública*, TESO GAMELLA, María Pilar. Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales. ***Cuadernos de Derecho Público*, Nº36, enero-abril 2009, pp. 71-89, p.85. Más claro aún, JORDANO FRAGA:** *es obvio que el régimen establecido no determina una verdadera acción popular/ pública que, por definición, supondría la desaparición de los requisitos de legitimación […].* JORDANO FRAGA,Jesús. El contencioso ambiental. *Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº. 100, , pp. 265-298, p.269.

[56] A mayor abundamiento, nos remitimos a la recopilación realizada por PONS PORTELLA, Miquel en La acción popular en asuntos medioambientales, op.cit., p.191.

[57] Como es evidente, ello perjudica la calidad objetiva de nuestro Ordenamiento, por cuanto el desorden deriva en la ineficacia. *En la organización radica, pues, la esencia última de lo jurídico*, MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián. La doctrina del Ordenamiento Jurídico de Santi Romano y algunas de sus aplicaciones en el campo del Derecho Administrativo. *Revista Administración Pública,* Nº39, 1962, pp.39-78, p.44.

[58] Como ya he dicho en otro lugar, el lenguaje es un arma muy potente de legitimación y, a su vez, delimitadora, como diría WITTGENSTEIN, de los límites de nuestro mundo. El lenguaje importa, el diálogo importa, el rigor importa, y, como sabemos, más si cabe en Derecho.

3.2.1. Obstáculos procesales

El art. 22 LIPPJMA dispone que

> *los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente […] podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos […].*

Sobre este precepto, proponemos una clasificación general entre requisitos materiales u objetivos y requisitos de legitimación o subjetivos.

En lo que concierne a aquellos, el art. 18 contempla un listado exhaustivo de las materias incluidas. Algunas de ellas son: *a) Protección de las aguas. b) Protección contra el ruido. c) Protección de los suelos. d) Contaminación atmosférica. […].* Se plantea aquí un primer problema, puesto que este precepto puede entenderse como un *numerus clausus*. Ello conlleva el riesgo de que se dejen fuera ciertas materias propiamente ambientales como la contaminación electromagnética[59].

Por añadidura, Jordano Fraga señala que

> *la falta una expresa mención a las vías de hecho, que […] deben entenderse incluidas por estar bajo el control de la jurisdicción contencioso-administrativa*[60].

De acuerdo con ambas observaciones, defendemos una redacción más abierta de la ley que amplíe el objeto de la acción que nos ocupa.

Continuando con los requisitos subjetivos, el art. 23.1 de la misma norma condiciona la legitimación a personas jurídicas sin ánimo de lucro que:

> *a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular;*

[59] Una vez más, compartimos el criterio de RUIZ DE APODACA, de quien extraemos el ejemplo expuesto. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus, op.cit., pp. 21 y 22. Ahora bien, la STS 1432/2016, 16 de Junio de 2016 (F.Jº6) interpreta en términos amplios este precepto, incluyendo por afectación la materia minera. Aun considerando esta matización, reafirmamos para mayor seguridad nuestra posición sobre la necesidad de modificar la ley en tal sentido. Del mismo modo, dicha resolución aclara que no es suficiente con invocar dicho precepto, sino que la admisión se condiciona a su fundamentación en motivos sustantivos o de fondo.

[60] JORDANO FRAGA, Jesús. El contencioso ambiental, op.cit., p.272.

b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

En fin, el apartado 2 del citado precepto hace referencia al derecho de asistencia jurídica gratuita de estas personas jurídicas en virtud de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (LAJG).

Como puede comprobarse, nos encontramos ante un esquema técnico-procesal marcado por condicionantes de todo tipo. Todos ellos repercuten, de forma directa o indirecta, sobre el acceso a la justicia ambiental[61].

Vayamos por partes.

a) Limitaciones subjetivas

El legislador se refiere exclusivamente a las asociaciones y organizaciones representativas de los intereses ambientales. En consecuencia, hemos de conectar con el concepto de interesado contenido en el art. 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Insistimos en que el art. 9.3 del Convenio se refiere a los *miembros del público*. Como ya vimos, este término incluye tanto las personas físicas como jurídicas, por lo que no está claro que el legislador nacional cumpla con las exigencias del Convenio a este respecto. Al margen de dicho debate, que exigiría profundizar en mayor medida sobre la compleja cuestión interpretativa[62], consideramos que tal requisito constituye un acierto en clave de prudencia, razonabilidad y eficacia.

En efecto, lo contrario devendría contraproducente por dos motivos:

[61] Conectamos así con el instituto de la legitimación, debiendo distinguir entre las dos especies *legitimatio ad processum* y *legitimatio ad causam* (por todas, STS 3297/1999, de 31 de mayo de 2006, F.J.1º).

[62] Bastará con recordar ahora la doctrina Tribunal Constitucional sobre el principio *pro actione* en relación con la tutela judicial efectiva. Según la STC 11/2009, de 12 de enero de 2009, este principio *opera sobre los presupuestos procesales establecidos legalmente para el acceso a la justicia, impidiendo que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los mismos eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho del justiciable a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida* (F.J.1º). A mayor abundamiento, conviene consultar PEÑALVER I CABRÉ. La defensa de los intereses colectivos en el Contencioso-Administrativo, op.cit., p.241.

Primero, la alta litigiosidad que caracteriza al ámbito que nos ocupa invita a pensar que una configuración demasiado aperturista de la legitimación desbordaría la capacidad actual de la justicia administrativa y contenciosa; afectando, consiguientemente, a la calidad de los procedimientos.

Segundo, el precedente urbanístico demuestra la tendencia natural de esta figura a las especulaciones y abusos. Aunque ello suceda también con las personas jurídicas, ampliar la legitimación en el sentido indicado produciría, con toda probabilidad, un incremento notable de tales prácticas.

Sentado lo anterior, preciso es aclarar que esta limitación resulta perfectamente compatible con el principio democrático a la luz de la justicia climática. Cabe recordar que nuestro sistema político se configura a partir de un modelo integrado de democracia directa y representativa. En el caso que nos ocupa, la democracia ambiental no es menos democracia por ser representativa, sino que precisamente se refuerza por ser tal.

Los verdaderos problemas se encuentran, más bien, en los condicionantes impuestos a estas organizaciones para defender sus intereses, puesto que algunos de ellos merman por completo su capacidad de defensa. La noción de interés legal en cuanto título legitimador daría entonces paso a un interés vacío y, por ende, ficticio.

b) Limitaciones temporales

Para poder ejercitar esta acción es necesario que la persona jurídica se haya constituido legalmente al menos dos años antes. Quedarían así excluidas las asociaciones *ad hoc* con el objetivo de evitar dinámicas neocorporativas que puedan dar lugar a comportamientos antijurídicos[63]. Siguiendo de nuevo a Jordano Fraga, este criterio encuentra inspiración en el sistema francés de reconocimiento de asociaciones,

> *que se caracteriza por un carácter restrictivo que contrasta con la tendencia tradicional de nuestros tribunales de reconocer una amplia legitimación en los contenciosos ambientales*[64].

[63] Ahora bien, *hay que señalar que en estos casos si se constituyen asociaciones de afectados podrán recurrir igualmente, pues la LJCA reconoce legitimación a las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo [art.19.1 a)],* PONS PORTELLA, Miquel. La acción popular en asuntos medioambientales, op.cit., p.205.

[64] JORDANO FRAGA,Jesús. El contencioso ambiental, op.cit., p.270 y ss. Creemos que dicha afirmación debe ser en parte matizada, por cuanto una interpretación amplia sobre una ley que es esencialmente restrictiva no la hace más garantista. Si la raíz del problema es el diseño legislativo, la solución pasa por su modificación.

Dos son las razones que nos llevan a sostener la inadecuación de esta exigencia estatutaria.

Por un lado, el criterio fijado se muestra excesivamente restrictivo, pues desplaza a todas aquellas organizaciones ecologistas que, aun actuando de acuerdo con los principios de buena fe y eficacia, no hayan llegado aún a cubrir este periodo de tiempo.

Pero es que, incluso aunque ello no fuera así, compartimos la opinión del citado autor cuando esgrime que

> *la técnica de exigencia de una determinada antigüedad nos parece ilusa, pues será fácilmente burlada mediante el interesamiento cooperativo de una asociación existente que cumpla el requisito temporal*[65].

En definitiva, defendemos que la solución pasa por eliminar este requisito al tiempo que se promueva un mayor control casuístico, ya sea en vía administrativa, ya sea en vía judicial.

c) Limitaciones Territoriales

El criterio de afectación territorial como parámetro condicionante de legitimación parece igualmente desproporcionado. El acceso a la justicia queda restringido por motivos que ni atienden al sentido común ni tampoco a la protección real del medio ambiente. Es decir, se pone en riesgo el derecho a la tutela judicial efectiva sin que exista justificación alguna.

Dicho requisito confronta, además, el principio de eficacia, debiendo recordar que nos encontramos ante un bien jurídico transversal y colectivo, por lo que sencillamente no puede someterse a la lógica artificial de las fronteras autonómicas. Poco razonable resulta, cuando menos, que una ONG no pueda defender sus intereses por estar domiciliada en un territorio distinto a la producción y/o proyección del daño; máxime cuando *las más importantes tienen un ámbito nacional o internacional* [66].

Esta visión fragmentaria de la defensa perjudica seriamente la operatividad del *Estado Ambiental de Derecho*, por lo que abogamos por la derogación de tal apartado.

---

[65] Ídem., p.271.

[66] RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en Españaveinte años después del Convenio de Aarhus, op.cit., pp. 22 y 23.

d) Limitaciones Económicas y Procedimentales

La LIPPJMA se limita a prever el derecho a la justicia gratuita de estas organizaciones en virtud de la LAJG. Junto a ello, es preciso atender a las exigencias derivadas del art. 9.4 del Convenio en relación con los principios 10 y 11 de la Declaración de Río. Interesa remarcar que, en su virtud, los Estados tienen el deber de garantizar a los ciudadanos la viabilidad económica para ejercer sus derechos de acceso a la justicia en el marco de procedimientos objetivos, equitativos y rápidos[67].

El diseño de los arts. 22 y 23 LIPPJMA plantea cierta problemática, tanto en el aspecto económico como procedimental. De una parte, los litigios ambientales son conocidos por su elevado coste. Entre otros factores, esto se explica por la enorme dificultad probatoria asociada a este tipo de procedimientos, que normalmente implicará numerosos informes, peritos, etc. Ello puede agravarse más aún si entran en juego medidas cautelares y contracautelas (arts. 129 y siguientes LJCA)[68].

Con todo, cabe celebrar dos recientes avances en materia de justicia gratuita y costas. Como puso de manifiesto Nogueira López, la previsión del art. 23.2 de la Ley Ambiental quedaba vaciada de contenido, por cuanto la Ley 2/2017, de 21 de junio, de modificación de la LAJG no contemplaba como sujetos a las asociaciones ecologistas[69].

El Tribunal Supremo se pronunció sobre esta cuestión mediante Auto 451/2018, de 18 de enero, proclamando que, para que estas asociaciones pudiesen adquirir el beneficio de la justicia gratuita, sería suficiente con acreditar

---

[67] Cabe mencionar, en íntima conexión, el derecho a una buena administración. Su reconocimiento a nivel internacional (art. 41.1 CDFUE), comunitario (arts. 41 y 42 CDFUE) y nacional (art. 3.1.e) LRJSP), constituye uno de los avances más importantes del Derecho público moderno[67]. A estos efectos, nos remitimos al reciente trabajo de PONCE SOLÉ, Juli. El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, Recurso de Casación 5751/2017. *Revista de Administración Pública*, Nº 221, pp.163-182.

[68] Véase RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en Españaveinte años después del Convenio de Aarhus, op.cit., pp. 46.

[69] NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Pack premium o pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Nº38, 2017, pp. 297-325, p.317. Esta lectura se hace posible por la cita extraída de RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en Españaveinte años después del Convenio de Aarhus, op.cit., p.40.

los requisitos legales de legitimación (F.J. 2º). Como consecuencia de lo anterior, se ha modificado también la postura jurisprudencial respecto al segundo aspecto señalado. El mismo Tribunal, en el Auto 42/2017, de 13 de marzo de 2019, declaró como indebidas las costas impuestas a este tipo de asociaciones (F.J. 9º).

De otra parte, es sabido que los procesos ambientales se dilatan en exceso debido tanto al alto nivel de litigiosidad existente como a la falta de formación específica de los jueces. Aplicando el conocido aforismo de Séneca, *nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía*. Ello resulta particularmente grave en nuestro ámbito, pues los daños suelen proyectar sus efectos con carácter inmediato, expansivo e irreparable.

Por ende, nos encontramos ante un problema sistémico de carácter institucional y judicial, cuya resolución implicaría reforzar la calidad de la Administración Ambiental y, paralelamente, propulsar la constitución de tribunales ambientales[70].

3.2.2. Obstáculos sistemáticos

El diseño competencial esbozado *supra* ha dado lugar a serios conflictos, pues algunas Comunidades Autónomas han interpretado la Constitución en el sentido de creerse legitimadas para establecer una auténtica acción pública *ex novo*[71]. Por su parte, cabe destacar el reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC) en la STC 15/2021, de 28 de enero de 2021, relativa a la

[70] JORDANO FRAGA destaca los avances experimentados cuando afirma que, *aunque de momento no existe en España la jurisdicción ambiental (al menos formalmente, porque hay Salas y Secciones destacadamente "ambientales"), sí comienza a surgir un discurso propio de lo contencioso-ambiental con reglas y principios,* JORDANO FRAGA, Jesús. El contencioso ambiental, op.cit., p.266. Algunos países que ya incluyen dicha iniciativa en sus sistemas jurídicos son Chile y Costa Rica. Sobre este particular, resulta muy útil la lectura de SBDAR, Claudia. Tribunales especializados para la tutela efectiva del ambiente, Centro de Información Judicial, 2017 (Fecha de último acceso: 19-12-2024).

[71] Un listado exhaustivo puede verse en RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, Núm. 1, 2018, pp. 1-53, pp.26 y ss. LOZANO CUTANDA señala que, *frente a este parco reconocimiento de la acción pública a nivel estatal, son muchas las leyes autonómicas que reconocen expresamente esta acción, con carácter general o en sectores en los que la legislación estatal de carácter sectorial no la ha introducido,* LOZANO CUTANDA, Blanca. Es inconstitucional el reconocimiento por la legislación autónomica de la acción judicial en materia de medio ambiente. *Publicaciones GA_P*, 7 de junio de 2021 (Fecha de último acceso: 20 – 12 – 2024). Algunas de leyes autonómicas que reconocen esta acción sin restricciones son la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana (art. 103) o la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears (art.4.6)[71].

cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el art. 3.4 de la ya derogada Ley Vasco 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

En dicha resolución, la norma impugnada es declarada nula por vulnerar la competencia estatal sobre legislación procesal, en tanto en cuanto ésta se extralimitaba al prever la acción pública tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional. El TC concluye en el F.J.4º que

> *solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular […].*

A la luz de la legislación vigente, el fallo del Alto Tribunal contribuye de forma decisiva a paliar la inseguridad jurídica provocada por una regulación heterogénea y asistemática. No obstante, compartimos la opinión de Lozano Cutanda cuando afirma que resulta

> *incongruente y contrario a la jurisprudencia, que una vez reconocida la legitimación de un recurrente en vía administrativa se le deniegue luego el acceso a la vía jurisdiccional, lo que puede conducirle a un callejón sin salida que menoscabe su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva*[72].

Dicho lo cual, este acto de desobediencia constitucional fomenta incoherencias y dinámicas fragmentarias que repercuten directamente sobre la salud del Estado de las Autonomías.

La realidad jurídica, sin embargo, es más amplia que la ley. Una reflexión crítica acerca de este asunto debe considerar los argumentos defendidos por ambas partes. Las Comunidades Autónomas que han seguido esta línea fundamentan su actuación en la previsión constitucional que les otorga competencia para adoptar normas adicionales de protección. Pese a que la reserva del Estado en este punto no es absoluta, el TC concluye que dicha previsión quedaría desplazada por la no concurrencia de las necesarias especialidades derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo[73].

Paradójicamente, la causa que inspira la nulidad consiste en aumentar la protección que la normativa básica no consigue. Afrontamos así un complejo debate entre justicia formal y material; más interesante, si cabe, considerando que, sobre la base del estudio realizado, el Derecho nacional parece incumplir,

[72] Ídem.
[73] Véase F.J. 3º Y 4º de la Sentencia.

a su vez, las previsiones internacionales en los aspectos señalados. Sea como fuere, resulta muy significativo que todas estas Comunidades hayan mostrado una voluntad similar, sin que, por lo demás, se registre ninguna deriva en sentido restrictivo.

La tesis del presente trabajo consiste precisamente en localizar posibles fallos en la legislación nacional de cara a reforzar la eficacia del Derecho ambiental en materia de acción pública. De esta forma, se comprenden y apoyan las causas del incumplimiento. Ahora bien, el respeto al modelo de Estado Social y Democrático de Derecho exige seguir los cauces establecidos para legitimar cualquier cambio en la legalidad. Por tanto, ni podemos ni debemos justificar lo contrario.

4. CONCLUSIÓN

El *Estado Ambiental de Derecho* representa un nuevo paradigma en nuestra época. La emergencia climática ha propiciado grandes transformaciones a nivel global con un fuerte impacto en todos los órdenes de la realidad. El marco multinivel expuesto constata la naturaleza universal de esta lucha, en la que el Derecho se sitúa en las primeras filas. La especial responsabilidad del jurista se hace evidente en un escenario tan conflictivo como rico en oportunidades. Debemos reforzar la buena gobernanza y propulsar modelos regulatorios *a la altura de los tiempos*, lo que implica consolidar estructuras procesales integradoras que favorezcan una tutela real y efectiva del medio ambiente.

Frente a un bien jurídico difuso, colectivo y transversal, el legislador prevé diferentes instrumentos para su defensa desde una doble vertiente: subjetiva y objetiva. El estudio realizado ha centrado sus fuerzas en este último plano, por cuanto la figura de la acción popular adquiere una importancia capital en nuestros días. Tras un análisis detallado de su configuración procesal en la legislación básica, se plantean serias dudas sobre su correcta adecuación al Derecho internacional y comunitario. Una interpretación sistemática y teleológica de nuestro ordenamiento nos impulsa a realizar algunas propuestas de mejora.

En particular, destacan las deficiencias encontradas en sede de legitimación, donde planteamos la eliminación de los requisitos temporales y territoriales contenidos en el art. 23.1 LIPPJMA. A nivel económico, se reconocen las novedades positivas en materia de justicia gratuita y costas, aunque ello no ha impedido subrayar la necesidad de una previsión expresa sobre la exención de las asociaciones ecológicas en la LAJG. En cuanto a las exigencias procedimentales, se localizan problemas de carácter institucional y judicial,

siendo urgente reforzar la Administración Ambiental, así como propulsar un debate académico y político sobre la creación de tribunales específicos.

En otro orden de ideas, constatamos una serie de fallos intrasistémicos que desembocan en la regulación heterogénea de esta acción en el Estado de las Autonomías. La desobediencia constitucional por parte de la legislación vasca, junto con otras Comunidades Autónomas como Valencia, evidencian la conveniencia de revisar este asunto. Si bien condenamos de plano su actuación, apoyamos los motivos de fondo que respaldan tal incumplimiento, ya que no es aceptable prever dicha acción en vía administrativa y bloquear su acceso en el terreno judicial.

Por encima de todo ello, es preciso insistir en la urgencia de una normativa comunitaria que cumpla plenamente con las obligaciones impuestas por el Convenio de Aarhus. Frente a una cuestión tan importante, y pese a la indudable complejidad del asunto, la Unión Europea ha de ejercer el papel de liderazgo que le corresponde y favorecer una regulación armonizada con el objetivo de lograr un nivel de protección elevada.

En definitiva, el presente estudio aboga por una reformulación de la acción popular conforme a los motivos expuestos, lo que, en último término, contribuiría de forma decisiva a la operatividad del Derecho ambiental.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, Enrique. *La Interpretación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1984.

ALONSO GARCÍA, Ricardo. *Sistema Jurídico de la Unión Europea.* Madrid: Aranzadi, 2014.

BAÑO LEÓN, José María. La tutela del medio ambiente y la defensa de los intereses municipales. *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local, Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2004, pp. 371-387.

BORRÀS-PENTINAT, Susana. Del Antropoceno al Ecoceno: propuestas jurídicas de la transición ecosocial para el cuidado de la vida. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo,* Vol. 1, 2023, pp. 242-273.

CAFFERATTA, Néstor., PERETTI, Enrique. Generaciones futuras en la era del cambio climático. *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Nº41, 2023. Disponible en:

https://huespedes.cica.es/gimadus/41/41-03-cafferatta.html (Fecha de último acceso 28-12-2024).

CANOSA USERA, Raúl. Aspectos constitucionales del Derecho Ambiental. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 94, octubre-diciembre 1996, pp.73-111.

CONTRERAS, Fernando. et. al. *Cultura verde. Ecología, Cultura y Comunicación.* Sevilla: Consejería del Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 2007.

BOYD, David R. Informe A/77/284. El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: un catalizador para acelerar la acción a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Naciones Unidas*, 10 de agosto de 2022.

DE LA CRUZ FERRER, Juan. *Principios de Regulación Económica en la Unión Europea.* Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 2002.

DÍEZ-PICAZO, Luis María. *Sistema de Derechos Fundamentales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

FERNÁNDEZ DE VELASCO, Recaredo. *La acción popular en el Derecho administrativo*. Madrid: Reus, 1920.

GONZÁLEZ GRANDA, Piedad., YUGUEROS PRIETO, Nerea. Dos destacables iniciativas de mejora en la órbita europea con incidencia en el acceso a la justicia ambiental. *Revista Española de Derecho Europeo*, Nº81, enero-marzo 2022, pp. 9 – 67.

JIMÉNEZ MEZA, Manrique. *La legitimación administrativa para la defensa de los intereses legítimos y los derechos subjetivos*, Madrid: Teran, 1998.

JORDANO FRAGA, Jesús. *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: J.m Bosch,1995.

- Desarrollo sostenible: el reto del Derecho ambiental, *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Nº38-39, 2021. Disponible en: https://huespedes.cica.es/gimadus/ (15-12-2024).

- La Administración en el Estado Ambiental de Derecho. *Revista de Administración Pública,* Nº. 173, 2007, pp. 101-141.

LOPERENA ROTA, Demetrio. *Los principios del Derecho ambiental*. Madrid: Civitas, 1998.

- El ejercicio de acciones en el orden contencioso-administrativo en defensa del medio ambiente. *Revista Jurídica de Castilla y León,* Nº 26, enero 2012, pp.177-210.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Administración y Legislación Ambiental*. Madrid: Dykinson, 2020.

- *Derecho Ambiental y Climático*. Madrid: Dykinson, 2023.

- Es inconstitucional el reconocimiento por la legislación autonómica de la acción judicial en materia de medio ambiente. *Publicaciones GA_P*, 7 de junio de 2021, disponible en: https://ga-p.com/publicaciones/es-inconstitucional-el-reconocimiento-por-la-legislacion-autonomica-de-la-accion-publica-judicial-en-materia-de-medio-ambiente/ (Fecha último acceso: (20 – 12 – 2024).

MARTÍN MATEO, Ramón. La calidad de vida como valor jurídico. *Revista de Administración Pública,* Núm. 117. Septiembre-diciembre 1988, pp. 51 – 70.

- La problemática asimilación del accionariado popular. *Revista de Estudios de la Vida Local*. Nº179, 1973, pp. 471 – 485.

MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Guillermo. *Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

MONTESINOS PADILLA, Carmen. Tutela multinivel de los derechos: concepto, marco teórico y desafíos actuales. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº11, octubre 2016-marzo 2017, pp. 211-220.

NIETO, Alejandro. *Crítica de la Razón Jurídica*. Madrid: Trotta, 2007.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Pack premium o pack básico. ¿Ordenamiento ambiental dual?. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Nº38, 2017, pp. 297-325.

ORTEGA CARCELÉN, Martín. *Derecho Global. Derecho Internacional Público en la era global*. Madrid: Tecnos, 2014.

- *Un mundo regido por leyes. Elogio de la racionalidad*. Madrid: Apryo, 2019.

PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos. *Revista de Administración Pública,* Nº 190, enero-abril 2013, pp. 149-194.

- El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva. *Revista Vasca de Administración Pública.* Nº99-100. Mayo-Diciembre 2014, pp. 2333-2357.

PÉREZ CONEJO, Lorenzo. *La defensa judicial de los intereses ambientales: (estudio específico de la legitimación "difusa" en el proceso contencioso-administrativo).* Valldadolid: Lex Nova, 2002.

PERNICE, Ingolf. El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Nº17, pp. 639-674.

PONCE SOLÉ, Juli. El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, Recurso de Casación 5751/2017. *Revista de Administración Pública*, Nº 221, pp.163-182.

PONS PORTELLA, Miquel. La acción popular en asuntos medioambientales. *Revista de Administración Pública*, Nº. 206, pp. 179-209.

PULGAR LANZACO, Mónica. El principio de la lealtad institucional como nervio y motor del Estado autonómico. ¿Unidad o fragmentación?. *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nº 223, pp. 231-266.

ROMERO, Javier. Democracia ecológica y sistemas deliberativos: ¿un modelo político para el Antropoceno?. *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Nº. 38-39, Diciembre 2021. Disponible en: https://huespedes.cica.es/gimadus/ (25 – 12- 2024).

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, 2018, pp. 1-53.

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. *El acceso ambiental a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica.* Pamplona: Aranzadi, 2019.

SANCHIS MORENO, Fe. *Guía sobre el acceso a la justicia ambiental. Convenio de Aarhus*. Madrid: Asociación para la justicia ambiental, Consejo General de la Abogacía Española, 2007.

SCHWAB, Klaus. *La cuarta revolución industrial*. España: Debate, 2016.

SPADA JIMÉNEZ, Andrea. *Justicia Climática y Eficiencia Procesal*. Navarra: Aranzadi, 2021.

TESO GAMELLA, María Pilar. Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales. *Cuadernos de Derecho Público*, Nº36, enero-abril 2009, pp. 71-89.

VELASCO CABALLERO, Francisco., DARNACULLETA GARDELLA, Mercè. (dirs.). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2023.

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Paula de Castro Silveira; Amparo Sereno
Carlos Javier Durá Alemañ
Sara García García

Unión Europea

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de abril de 2025

Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 relativo a los traslados de residuos, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1257/2013 y (UE) 2020/1056, y se deroga el Reglamento (CE) 1013/2006

Autora: Sara García García, Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid

Palabras clave: Residuos. Valorización. Economía circular. Información. Comunicación.

Resumen:

Una de las grandes cruzadas dirigidas desde el Pacto Verde Europeo va contra los residuos y pretende mejorar en lo posible su gestión, pues la ingente acumulación de residuos es uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta actualmente la humanidad. En ese contexto, el presente Reglamento fue creado para actualizar el marco técnico-normativo de los traslados de residuos, incorporando en ellos los principios básicos de la economía circular ya presentes en el régimen general recogido por la Directiva Marco de residuos 2008/98. El resto de las previsiones refundidas por este Reglamento se sostienen sobre las obligaciones de notificación, información y autorización diseñadas al efecto sobre estos traslados desde 1989, año en que se firma el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación.

La economía circular es el eje central actual del régimen vigente de la gestión de residuos, -o lo que, hasta ahora, se consideraba residuos- y de la protección general del medio ambiente (concretamente el Reglamento habla de su *gestión ambientalmente correcta* en su art. 60). Esta circularidad que se incorpora a esta norma se encuentra definida por la Directiva 2008/98 Marco de residuos. En ella, por valorización se entiende «*cualquier operación cuyo resultado principal sea que el residuo sirva a una finalidad útil al sustituir a otros mate riales que de otro modo se habrían utilizado para cumplir una función particular, o que el residuo sea preparado para cumplir esa función, en la instalación o en la economía en general*» (apartado 15, art. 3). Y es que esta valorización o conversión del –antiguo- residuo en un nuevo recurso (lo que comúnmente se conocería como materia prima secundaria) es uno de los principios básicos de la economía circular introducidos ya en la Directiva Marco y, desde ella, en todas las normas derivadas o secundarias como es el presente Reglamento. El Reglamento remite también, lógicamente, a la Directiva Marco a la hora de concretar aquellas cuestiones principales o de índole general, como es el criterio para determinar el concepto de residuo o de materia prima secundaria (art. 29 del Reglamento).

La presente es una norma extensa: 145 páginas, 86 artículos y 15 anexos en los cuales la Unión se esfuerza por completar y refundir en un único texto el régimen relativo al control y la seguridad necesarias en el traslado de residuos y del tratamiento de los residuos en su destino. La extensión de la norma se justifica en que para alcanzar ese objetivo (art. 1), este Reglamento «*establece procedimientos y regímenes de control para los traslados de residuos, en función del origen, el destino y la ruta del traslado, del tipo de residuo y del tipo de tratamiento que vaya a aplicarse a los residuos en destino*».

El alcance de esos traslados incluidos en la norma es igualmente amplio: concretamente, el art. 2 de la misma habla de «*a) los traslados de residuos entre Estados miembros, con o sin tránsito por terceros países; b) los traslados de residuos importados en la Unión procedentes de terceros países; c) los traslados de residuos exportados de la Unión a terceros países; d) los traslados de residuos en tránsito por la Unión, que vayan de un tercer país a otro*», dejando fuera de la misma algunos tipos concretos de residuos como son «*a) los residuos generados por el funcionamiento normal de los buques y plataformas no costeras (…) b) los residuos generados a bordo de vehículos, trenes, aviones y buques hasta que dichos residuos se hayan descargado con el fin de ser valorizados o eliminados; c) los traslados de residuos radiactivos (…) d) los traslados de subproductos animales y productos derivados, (…) mezclados o contaminados con cualquiera de los residuos clasificados como peligrosos en la lista de residuos; (…) e) los traslados de aguas residuales (…); f) los traslados de sustancias que se destinen a ser utilizadas como materias primas para piensos (…); g) los traslados de residuos con origen en la Antártida y destino en la Unión (…)*; especialidades al respecto cuando esos traslados tengan *origen en la Antártida y destino en terceros países, pero en tránsito por la Unión* (apartado 4); *h) los traslados de dióxido de carbono con fines de almacenamiento geológico (…)*; especialidades sobre las importaciones de residuos *generados por fuerzas armadas u organizaciones de socorro durante situaciones de crisis, o durante operaciones de establecimiento o mantenimiento de la paz* (apartado 3)». No escapa a esta norma el transporte de residuos exclusivamente en el interior de un Estado miembro; en este caso concreto, únicamente se aplicará la previsión recogida en el art. 36 del Reglamento por la cual cada Estado miembro deberá establecer «*un régimen adecuado de vigilancia y control*», del cual deberá informar debidamente a la Comisión Europea.

El detalle, técnico, al que entran estas previsiones es tan profundo que incluso ha llegado hasta el TJUE, vía cuestión prejudicial, la necesidad de interpretar curiosos conceptos en la materia, como es el de *operaciones normales,* frente a residuos generados por la avería de un buque en alta mar, tal y como recientemente ha comentado magistralmente la Profesora de Guerrero Manso en esta misma revista. De su análisis, la autora concluye lo siguiente: «*con carácter general, los residuos generados en un buque por la avería sufrida en alta mar se consideran como desechos derivados de «operaciones normales» y su traslado está excluido del procedimiento de notificación y autorización previa por escrito. Sin embargo, en el caso de que los mencionados residuos permanezcan en el buque para ser trasladados, junto con ese buque, para su valorización o eliminación, ya no podrán excluirse del ámbito de aplicación del Reglamento*».

Volviendo al análisis de Reglamento y debido a esa economía circular propia del régimen de residuos y a su inherente valorización, el art. 4 se afana en dejar claro que esos traslados antes mencionados serán posibles, en general, si van destinados a la valorización de los residuos que impliquen; por el contrario, «*se prohibirán los traslados de cualquier residuo destinado a su eliminación, salvo si se obtiene autorización*» expresa y por el procedimiento establecido al efecto.

Al margen de la circularidad que pretende alcanzar esta norma, esa es la otra gran pata de esta norma: los deberes de información, control y seguimiento de estos residuos; un control dirigido fundamentalmente a garantizar el éxito de esa valorización o la adecuada eliminación del residuo de que se trate.

De este modo, el grueso del resto de la norma se dedica a diseñar un sistema de comunicación, autorización y control específico para estos traslados, nacionales o internacionales, basados en obligaciones específicas de notificación (arts. 5, 13 y 17). En cada caso, la información que incluir en esta notificación es especificada minuciosamente por la norma y sus anexos (art. 18). Esta notificación deberá ser fiscalizada por la autoridad competente que designe cada Estado, de forma que el control de la localización y situación

de los residuos esté garantizada durante todo el tiempo que dure la operación, (art. 8). Los deberes y potestades de inspección y sanción de estas autoridades se encuentran detallados en la parte final de la norma (arts. 60 y ss). En el ámbito de ese control y seguimiento, las autoridades competentes, tanto de destino, como de expedición y de tránsito deberán, en un plazo de 30 días a partir de la fecha en que se complete debidamente esa notificación, autorizar o no, dicho traslado, de forma condicionada o incondicionada (arts. 9 a 12). Los deberes de información y seguimiento no cesan incluso una vez que el traslado notificado haya sido autorizado. En este caso, todas las empresas que intervengan deberán ir cumplimentando de denominado *documento de movimiento* por vía electrónica, de forma, básicamente, que los intervinientes en el traslado, así como las autoridades competentes, tengan conocimiento en todo momento del estado y lugar en que se encuentran los residuos objeto de traslado (art. 16). Las condiciones a la hora de poder desarrollar debidamente ese tránsito entre territorios están también minuciosamente tasadas en el texto del Reglamento (arts. 57 a 58).

Otra de las obligaciones impuestas a las partes implicadas en este transporte es la de celebrar un contrato entre el notificante y el destinatario de los residuos para su valorización o eliminación (art. 6). El objetivo final de este contrato es mantener y garantizar el cumplimiento de los compromisos de las partes participantes en el traslado durante todo el tiempo que dure el mismo, así como ofrecer la mayor información posible al respecto. Asimismo, «*los traslados que requieren notificación estarán sujetos al requisito de constitución de una fianza o seguro equivalente*» que cubra los costes derivados del transporte, almacenamiento durante 90 días, la valorización o eliminación de los residuos, así como otros que puedan surgir en cada caso (previstos todos por el art. 7).

El control exigido por este Reglamento recae igualmente sobre las propias instalaciones de valorización o eliminación las cuales, para su adecuado funcionamiento y recepción de los residuos transportados en el marco de esta norma, deberán recabar la correspondiente autorización previa por parte de la autoridad competente designada en cada caso (arts. 14 y 15).

Después, al margen de cuestiones complementarias a las expuestas o previsiones sobre la retirada de residuos cuando su traslado sea ilícito o devenga imposible (arts. 19 a 28), encontramos un número importante de disposiciones dirigidas a determinar aspectos u obligaciones concretas para estos traslados, su información o autorización en función del lugar en el que se realicen o su destino (arts. 29 a 36). En este sentido, destacan las previsiones relativas en torno a, en primer lugar, la exportación de residuos destinados a la valorización o eliminación, quedando, con carácter general, prohibidos estos últimos (art. 37) y sometidos a fuertes condiciones y obligaciones los demás supuestos (arts. 38 a 49); en segundo lugar, las previsiones, más restrictivas aún, dispuestas para la importación de residuos a territorio europeo, salvo las excepciones expresamente previstas y bajo las condiciones impuestas (arts. 50 a 56).

Documento adjunto: Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 relativo a los traslados de residuos, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 1257/2013 y (UE) 2020/1056, y se deroga el Reglamento (CE) 1013/2006

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de abril de 2025

Comunicación de la Comisión sobre la interpretación y aplicación de determinadas disposiciones legales del acto delegado de taxonomía medioambiental de la UE, el acto delegado de taxonomía climática de la UE y el acto delegado sobre divulgación de información relacionada con la taxonomía de la UE (C/2025/1373)

Autora: Sara García García, Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid

Fuente: DOUE, 5 de marzo de 2025

Palabras clave: Taxonomía. Seguridad jurídica. Descarbonización. Pacto Verde.

Resumen:

La descarbonización de la economía que pretende la Unión Europea y que diseña a través de su Pacto Verde es un objetivo sin duda loable, pero extremadamente caro de alcanzar. Hace tiempo que los elevadísimos fondos públicos dispuestos al efecto son muy insuficientes para cubrir ese coste. El aumento de la presión fiscal a los ciudadanos europeos está también lejos, pese a su brutal incremento en los últimos años, de reducir esa limitación. Este es el motivo principal por el que desde el propio Pacto se han buscado fórmulas con las que incentivar la inversión del sector privado en proyectos o acciones que favorezcan esta descarbonización; en definitiva, que el grueso de la financiación de la descarbonización pase del sector público al privado en los próximos años. Uno de los obstáculos que denuncian más comúnmente los inversores privados en estos escenarios es la ausencia de criterios comunes sobre qué proyectos o activos financieros pueden ser considerados sostenibles.

Fruto de esta situación es la aprobación el pasado año 2020 del Reglamento 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088, más conocido como "Reglamento de taxonomía". En palabras llanas, este Reglamento lo que pretende es concretar una clasificación –o, lo que es lo mismo, una taxonomía- de qué activos o proyectos financieros pueden gozar del status de *sostenible*, con el fin de fomentar la inversión en ellos. Es decir, la Unión pretende identificar con claridad y seguridad qué actividades económicas contribuyen sustancialmente a la consecución de los objetivos de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo sin causar un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos medioambientales, con el fin de fomentar su inversión. Ese fomento consiste en ofrecer, a través del listado del Reglamento de 2020, seguridad jurídica a los inversores privados que encuentran en estas operaciones, fundamentalmente, incentivos o bonificaciones fiscales, entre otras ventajas.

Precisamente este Reglamento de 2020, ya comentado en esta revista, fue el culpable de la polémica surgida hace unos años en torno a la calificación de *verde* que se otorgaba desde la Unión a la energía nuclear. La realidad es que, a través de esta clasificación, la Unión Europea no incluye a la energía nuclear entre las energías limpias; lo que hace es considerar que la inversión en energía nuclear es sostenible porque sirve para costear una actividad no emisora, que es uno de los objetivos principales que se busca con esta norma (art. 3 y 9 del Reglamento de taxonomía).

El ejemplo de la problemática surgida en torno a la cuestión de la energía nuclear ilustra sobre la dificultad a la hora de concretar las actividades financiables en este punto y justifica, por tanto, la aprobación de la Comunicación realizada por la Comisión y que ahora motiva estas líneas. Ya en junio de 2021, la Comisión adoptó el acto delegado de taxonomía climática de la UE (Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 de la Comisión, de 4 de junio de 2021, por el que se completa el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se establecen los criterios técnicos de selección para determinar las condiciones en las que se considera que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo, y para determinar si esa actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos ambientales), que establecía una lista de criterios técnicos de selección (CTS) para determinar qué actividades económicas cumplen con los objetivos mencionados. Ese acto y otros conexos se han ido modificando periódicamente desde entonces, por último en esta ocasión.

La Comunicación de 2025 contiene aclaraciones técnicas que responden a preguntas frecuentes sobre los CTS establecidos en el acto delegado de taxonomía climática (incluidas las modificaciones introducidas en este) y el acto delegado de taxonomía medioambiental, así como sobre las obligaciones de divulgación de información respecto de los objetivos medioambientales no climáticos establecidas en las modificaciones del acto delegado sobre divulgación de información relacionada con la taxonomía.

La Comunicación recoge en un único texto las preguntas más habituales remitidas al respecto a la Comisión y ofrece la interpretación o respuesta más satisfactoria posible en pro de la seguridad jurídica que motivó, en primera instancia, esta materia. Nos remitimos al texto de la Comunicación para conocer el contenido de las mismas; baste saber que en ella la Comisión se afana por afinar los conceptos más complejos y avanzar en el fomento de la financiación de las inversiones necesarias para respaldar un crecimiento sostenible y una economía descarbonizada en Europa.

Documento adjunto: Comunicación de la Comisión sobre la interpretación y aplicación de determinadas disposiciones legales del acto delegado de taxonomía medioambiental de la UE, el acto delegado de taxonomía climática de la UE y el acto delegado sobre divulgación de información relacionada con la taxonomía de la UE (C/2025/1373)

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de mayo de 2025

Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono y por el que se establece la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la elaboración y publicación de planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 89, de 12 de abril de 2025

Palabras clave: Huella de carbono. Empresas. Obligaciones. Plan de reducción. Registro. Información. Proyectos de absorción. Huellas de carbono de evento.

Resumen:

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece en su disposición final duodécima que el Gobierno, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, establecerá la tipología de empresas con actividad en el territorio nacional que deberán calcular y publicar su huella de carbono, así como los términos iniciales a partir de los cuales dicha obligación será exigible, su periodicidad y cualesquiera otros elementos necesarios para la configuración de la obligación.

Sobre la base de esta regulación, este real decreto no amplía el grupo de empresas que tienen la obligación de calcular la huella de carbono o establecer un plan de reducción, que son las sociedades que formulen cuentas consolidadas y las sociedades de capital cuyo número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a 500 y tengan la consideración de entidades de interés público o bien, cumplan la condición para ser considerada gran empresa.

No obstante, el resto de las empresas, aunque no están obligadas a inscribirse en el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono, sí deben dar publicidad a la información sobre su huella de carbono y su plan de reducción. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico establecerá los mecanismos necesarios para facilitar la inscripción en el registro en caso de que esta se solicite de manera voluntaria.

Este real decreto incorpora igualmente la obligación de calcular la huella de carbono y elaborar un plan de reducción para los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, así como las entidades gestoras y los servicios comunes de la seguridad social, y otras entidades del sector público administrativo estatal. Estarán obligadas a la inscripción anual en el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono a partir del año 2026.

Por otra parte, se amplía su alcance para dar cabida a nuevas tipologías de proyectos de absorción y a las huellas de carbono de evento, introducir aclaraciones adicionales que

permitan mejorar su funcionamiento, establecer requisitos adicionales de participación que completen los ya existentes, introducir mejoras en la tramitación y reforzar la coordinación con los registros equivalentes autonómicos.

En definitiva, este real decreto tiene por objeto la creación del registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono con el objetivo de contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, establece la obligación del cálculo de la huella de carbono, del establecimiento de un plan de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de su publicación para el conjunto de empresas e instituciones especificados en el capítulo IV.

Entre otras, nos ofrece las definiciones de "huella de carbono de organización", "absorciones de dióxido de carbono (CO2)", "depósitos biológicos", "huella de carbono de evento" o "plan de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero", que se define como aquel "documento a través del cual una organización establece su compromiso de reducción de la huella de carbono en un plazo determinado. Incluye, como mínimo, un objetivo cuantificado de reducción frente a un año base, las medidas para su consecución, junto con los límites de la organización y alcances a los que afecta".

El Registro administrativo cuenta con las siguientes secciones: a) Una sección de huella de carbono y de compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. b) Una sección de proyectos de absorción de CO2. c) Una sección de compensación de huella de carbono.

El art. 3 determina los sujetos inscribibles.

La coordinación y seguimiento correspondiente al objeto de este real decreto con las comunidades autónomas se llevará a cabo a través de los grupos de trabajo de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático.

En el capítulo II se determinan los actos inscribibles. Respecto a los actos sujetos a inscripción de la Sección a) «Sección de huella de carbono y de compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero», se inscribirán tanto las huellas de carbono de organización y los compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero asociados a las mismas, como las huellas de carbono de evento y sus actuaciones de reducción de emisiones.

En la sección b) «Sección de proyectos de absorción de dióxido de carbono», se inscribirán las absorciones de CO2 generadas en territorio nacional en proyectos de actividades relacionadas con el uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y selvicultura o relacionadas con el carbono azul, que supongan el aumento del carbono almacenado.

En la sección c) «Sección de compensación de huella de carbono», se inscribirán las compensaciones de huellas de carbono inscritas en la sección a) provenientes de los proyectos de absorción de dióxido de carbono inscritos en la sección b) o de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero realizadas por un tercero reconocidas por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

El Capítulo III regula la inscripción, actualización y baja en el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono

Entrada en vigor: 12 de junio de 2025

Normas afectadas:

Queda derogado el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en el presente real decreto.

Enlace web: Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono y por el que se establece la obligación del cálculo de la huella de carbono y de la elaboración y publicación de planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de mayo de 2025

Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 80, de 2 de abril de 2025

Palabras clave: Alimentos. Agricultura. Producción. Consumo. Desperdicio. Concienciación social. Huella de carbono. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Venta al por menor. Residuos alimentarios. Producción primaria. Transformación. Fabricación. Distribución. Restauración. Política agraria común. Prevención. Hogares. Donación de alimentos. Colaboración interadministrativa. Contratos del Sector Público.

Resumen:

Una de las primeras manifestaciones externas del desarrollo socioeconómico de las naciones es la abundancia de alimentos. El mundo desarrollado produce hoy alimentos en cantidad y calidad suficiente para la mayoría de su población, permitiendo un reparto adecuado y a un precio razonable. Y a pesar de estos avances, aún hoy para millones de personas en todo el mundo el hambre es una amenaza real y una desdicha cotidiana.

Las pérdidas y el desperdicio de alimentos son señal de un funcionamiento ineficiente de los sistemas alimentarios y de una falta de concienciación social. Solamente entre las fases de la postcosecha y la venta minorista se pierde hasta el 14 % de la cantidad de alimentos que se producen en todo el mundo según ha indicado la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2019.

Asimismo, el desperdicio supone una ruptura de las cadenas de valor del sector primario, un freno para el desarrollo económico de muchas regiones y operadores, en especial de las zonas rurales, y una inversión baldía que no se podrá dedicar a otros fines, hasta el punto de que se ha calculado que este desperdicio de recursos supone una disminución en términos económicos equivalente a 936 miles de millones dólares al año.

Además, el desperdicio supone un lastre muchas veces inadvertido para la política ambiental, ya que los alimentos desperdiciados generan una elevada huella hídrica y carbónica. Según el informe «Emisiones de gases de efecto invernadero en el sistema agroalimentario y huella de carbono de la alimentación en España», en conjunto, el desperdicio de alimento es responsable de la cuarta parte de las emisiones totales del sistema agroalimentario, lo que en términos absolutos representa en torno a una tonelada de CO2e per cápita al año.

Por lo tanto, la pérdida y el desperdicio alimentario suponen un irreparable quebranto en términos de justicia social, de protección ambiental y de crecimiento económico.

La sociedad española y europea, así como las instituciones nacionales y comunitarias, no han permanecido ajenas a esta situación que afecta a todos los eslabones de la cadena alimentaria.

En el plano internacional, en el Foro de Alto Nivel de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura celebrado en Roma en 2009 se aprobó el documento «Cómo alimentar al mundo en 2050», en el que se ponía de manifiesto la necesidad de incrementar la producción de alimentos para hacer frente a la demanda creciente de una población en aumento y la imperiosa necesidad de abordar las pérdidas y el desperdicio de alimentos, una oportunidad desaprovechada de alimentar al mundo.

Para fomentar la concienciación frente a este problema, se declaró el 29 de septiembre como el Día internacional contra el desperdicio de alimentos. En ese marco, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 12 de la Agenda 2030 dispone en su meta 3 que para 2030 hay que «reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante correspondiente a los niveles de la venta al por menor y el consumidor y reducir la pérdida de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro».

El estudio de la FAO sobre pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo -Alcance, causas y prevención-, de 2011, fue un verdadero punto de inflexión en la toma de conciencia mundial sobre esta materia. Los resultados del estudio sugieren que un tercio de la producción de alimentos se pierde o desperdicia, lo que equivale a 1.300 millones de toneladas al año.

En la Unión Europea se calcula que un 40 % del desperdicio se concentra en el consumidor y otro tanto en la transformación y fabricación, siendo del 15 % en la restauración y del 5 % en la distribución. Precisamente la Unión ha ido aprobando una serie de iniciativas para luchar contra estas prácticas. Así, en 2010 la Comisión elaboró el pionero «Estudio preparatorio de los residuos alimentarios en la UE-27» como una primera aproximación a la situación.

Años después, el Parlamento Europeo aprobaría por unanimidad una Resolución sobre la «Iniciativa sobre el uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio de alimentos, mejorar la seguridad alimentaria» (2017), que insiste tanto en el problema como en las soluciones, recordando la necesidad de tomar medidas urgentes, efectivas y coordinadas para reducirlo y fijar objetivos concretos.

Entre las medidas recogidas en dicho documento cabe destacar la necesidad de realizar actividades de sensibilización y campañas de comunicación; fija un objetivo de reducción del desperdicio de alimentos en la Unión del 30 % para 2025 y del 50 % hasta 2030.

En 2016 se adoptaron varias iniciativas en este mismo sentido, desde diferentes enfoques e instituciones, pero confluyendo en un objetivo compartido. Por un lado, se puso en marcha la Plataforma UE para las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Por otro lado, se aprobó el Plan de Acción para la Economía Circular y el Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Sistemas alimentarios más sostenibles».

A su vez, en aplicación de la revisión de 2018 de la Directiva Marco de Residuos (DMR), se estableció la obligación a los Estados miembros de adoptar medidas para prevenir la generación de residuos y, en concreto, reducir los residuos alimentarios (a los que el desperdicio de alimentos contribuye en gran medida).

Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, prevé medidas para prevenir la generación de residuos, como la obligación de que las

autoridades competentes adopten medidas cuyos fines serán, al menos, reducir la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares.

Además, establece una medida por la que todos los municipios con más de 5.000 habitantes están obligados a separar los biorresiduos (fracción orgánica), e incluye un artículo específico sobre residuos alimentarios.

En todo caso, las actuaciones ligadas a la lucha contra el desperdicio y la pérdida de alimentos aparecen en otras actuaciones europeas, como el Pacto Verde Europeo y especialmente de la Estrategia de la Granja a la Mesa, y conforman el núcleo esencial de la nueva Política Agrícola Común.

Por otro lado, la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030 incluye como objetivo reducir la generación de residuos de alimentos en toda cadena alimentaria. En el Plan Estratégico de la nueva PAC se recoge un Objetivo Específico 9 para mejorar la respuesta de la agricultura a las exigencias sociales en materia de alimentación, salud y sostenibilidad, en cuya definición se ha identificado como una necesidad la de reducir el desperdicio alimentario desde la producción hasta las personas consumidoras.

España ya puso en marcha otras iniciativas para detener el desperdicio, de entre las que cabe destacar la pionera Estrategia «Más alimento, menos desperdicio» del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 2013. Desde el principio se consideró que esta Estrategia debía instrumentarse mediante recomendaciones, acuerdos voluntarios y autorregulación, pues se entendía que debían ser los propios agentes de la cadena alimentaria los que mostrasen su compromiso y se adhiriesen a la Estrategia convencidos por sí mismos de la necesidad de actuar para reducir este problema.

Sin embargo, el primer gran reto fue saber exactamente en qué consiste y cuál es la magnitud del problema. En 2020, el desperdicio total se ha situado en 25 millones de kg a la semana aproximadamente, que corresponden a casi 1,4 kg por hogar. Más del 80 % del desperdicio corresponde a productos sin utilizar, que se desechan por deterioro. El mayor volumen de desperdicio corresponde a frutas, hortalizas y lácteos, que suman más del 50 % del total de productos sin utilizar. Mientras que las recetas más desperdiciadas son las de legumbres, cocidos y sopas o purés.

La segunda etapa de la Estrategia vino a profundizar en los objetivos originales, por medio de ocho ejes: generación de conocimiento, formación y sensibilización, fomento de buenas prácticas, colaboración con otros agentes, acuerdos sectoriales, aspectos normativos, investigación e innovación y desperdicio, medio ambiente y cambio climático.

Concluida la vigencia de la estrategia en 2020, la presente ley supone el siguiente paso en el proceso para afrontar el serio problema del desperdicio alimentario, con el objeto de incorporar al ordenamiento una serie de principios y normas que permitan atajarlo y sentar las bases para su erradicación.

No obstante, los esfuerzos realizados en la lucha contra el desperdicio alimentario parecen haber sido insuficientes. Por ese motivo, y debido a que el problema de las pérdidas y el desperdicio alimentario afecta a todos los eslabones de la cadena de suministro y que

numerosos factores influyen en él, parece evidente la necesidad de contar con una norma que fomente la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario, cuyo reto sea lograr evitar y frenar la generación de las pérdidas y el desperdicio alimentario, impactos adversos de su generación y de sus aprovechamientos y valorización a lo largo de la cadena alimentaria.

Entre los fines de la ley cabe destacar el de dar respuesta al objetivo sobre producción y consumo responsables de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para ello, además de otras medidas, se reducirá la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así como en los hogares de forma que se logre una reducción del 50 % de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y del consumo, y una reducción del 20 % de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030, respecto a 2020.

La norma parte de la asunción de que no es suficiente con medidas de concienciación, es preciso acompañarlas de importantes reformas estructurales en la cadena de elaboración, transformación y suministro de productos alimentarios, que se tienen que apoyar financieramente, y de un decidido impulso de los poderes públicos para que pueda acometerse la decisiva transformación que la realidad actual exige.

En este marco, se aprueba la presente ley, que consta de 23 artículos, estructurados en seis capítulos.

-El **capítulo I**, «Disposiciones generales», incorpora el objeto de la ley que, en esencia, es la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria, y su ámbito de aplicación, que prefigura el propio contenido de la norma: las actividades que realizan los agentes ya sean de la producción, transformación, distribución de alimentos, así como hostelería, restauración, otras entidades y asociaciones de distribución para la donación de alimentos y de la Administración pública.

Además de fijar las definiciones de los conceptos aplicables a la norma, se regulan los principios rectores, tales como la eficiencia en el uso de los recursos o el fomento a la donación de alimentos, haciendo especial hincapié en la colaboración entre administraciones públicas.

Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las actividades de retirada de productos por las medidas de gestión de crisis en los Programas Operativos de Frutas y Hortalizas, las retiradas del plátano en el marco del Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias (POSEI), u otras medidas al amparo de algún mecanismo de prevención y gestión de crisis o de regulación del mercado previsto en la legislación comunitaria, puesto que las organizaciones de productores tienen entre las medidas de gestión de crisis unos mecanismos de retirada del producto del mercado prácticamente coincidentes con los objetivos que marca esta ley.

-El **capítulo II** regula las obligaciones de los agentes de la cadena alimentaria, estableciendo un listado de cuestiones que todos los agentes deberán tener presente, de modo que opere a modo de sustrato común de sus actividades. Este listado se completa en aspectos concretos con obligaciones destinadas a actividades específicas con el fin de perfeccionar la trabazón del sistema ratione materiae.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que esta norma no pretende ser la única forma en que deben cubrirse las necesidades básicas de la ciudadanía más vulnerable, puesto que la entrega de alimentos para evitar su desperdicio es un recurso extraordinario y excepcional que atiende a diversas finalidades de interés general.

-El **capítulo III** regula las recomendaciones de las administraciones públicas junto con las empresas que venden al consumidor final y las empresas de la hostelería, estableciendo un listado de cuestiones que todos los agentes deberán tener presente, de modo que opere a modo de sustrato común de sus actividades. Por ejemplo, se pueden destacar como medidas fomentar la donación con fines sociales y formar y sensibilizar sobre el desperdicio alimentario a las personas consumidoras.

-El **capítulo IV** se centra en la racionalización de las fechas de consumo preferente para contribuir a la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

-El **capítulo V** dispone los instrumentos para el fomento y control de la reducción y prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, entre los que se recogen medidas de fomento de la autorregulación y se disciplina el sistema para la aplicación y control de esta política pública, incluyendo un Plan Estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

En este sentido, es esencial asegurar una labor coordinada entre todos los niveles administrativos que permita un efectivo control, un apoyo real y compartido y un conocimiento exhaustivo y diseño de una gobernanza multinivel apropiada para un ámbito en que existe un intenso entrecruzamiento de competencias, que ha de converger en una aplicación de la política de desperdicio alimentario basada en el liderazgo compartido y los esfuerzos cooperativos.

El **capítulo VI**, por último, recoge el régimen sancionador, tipificando las infracciones y recogiendo las sanciones básicas en la materia, de modo que se asegure un margen amplio para que las normas autonómicas decidan cuál haya de ser su sistema de infracciones y sanciones, dentro de un marco básico que asegure un mínimo común normativo razonable.

Por último, la ley se completa con una parte final compuesta por ocho disposiciones adicionales -varias se ciñen a materias distintas a la que nos ocupa que conviene tener en cuenta- una transitoria, una derogatoria y veinte finales.

Disposiciones adicionales:

Disposición adicional primera. Cuantificación de los residuos alimentarios.

Disposición adicional segunda. Declaración de interés general de caminos naturales. Se declaran de interés general las siguientes obras de infraestructuras rurales, consistentes en la realización de caminos naturales: 1. Camino Natural del Guadalquivir y su conexión con otros ejes (Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha). 2. Camino Natural Ruta del Mediterráneo (Andalucía y Región de Murcia).

Disposición adicional tercera. Contenido del Plan Estratégico de prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio alimentario y de los programas autonómicos.

Disposición adicional cuarta. Instrumentación de ayudas del Gobierno a los sectores del olivar y el viñedo.

Disposición adicional quinta. Declaración de interés general de determinadas obras de modernización de regadíos.

Disposición adicional sexta. Determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en el ámbito estatal.

Disposición adicional séptima. Regulación del espigueo o rebusco.

Disposición adicional octava. Control de las especies naturales depredadoras en eficiencia del sistema productivo.

Dice expresamente: "Las medidas de extracción y captura de ejemplares de lobos y, con carácter general de cualquier especie depredadora que tenga un alto impacto en el sistema productivo, se ajustarán a las exigencias previstas para la garantía de la conservación de especies autóctonas silvestres. En particular, para aquellas que estén incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, el régimen aplicable será el régimen previsto en el artículo 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. A estos efectos, las autorizaciones excepcionales, además de por los motivos previstos en el artículo 61.1, podrán justificarse en la eficiencia del sistema productivo".

La norma incorpora asimismo una modificación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, con el fin de incluir como condición en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas que el proveedor incluya prácticas adecuadas desde el punto de vista de la prevención del desperdicio alimentario y del cumplimiento de esta ley.

En otro orden, la Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario, estableció un mecanismo de consulta pública, directa y simultánea en todo el territorio nacional para medir la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias de carácter general y ámbito nacional. Constatadas importantes dificultades de la convocatoria de una consulta en los términos previstos en esta Ley 12/2014, de 9 de julio, se modifica la regla de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias de ámbito nacional, estableciendo un sistema de nueva planta que asegure la efectiva consideración de tal representatividad. Al efecto, esta ley establece un procedimiento de determinación de las organizaciones profesionales agrarias más representativas de carácter general y ámbito estatal.

Entrada en vigor: 2 de enero de 2025. No obstante, la disposición adicional sexta, la disposición derogatoria y las disposiciones finales primera, segunda y séptima a décima, entrarán en vigor el 3 de abril de 2025. Las medidas obligatorias contenidas en el artículo 6 de esta ley serán aplicadas transcurrido el plazo de un año desde la publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Normas afectadas:

Quedan derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan a la misma y, en particular, la Ley 12/2014, de 9 de julio, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario. Asimismo, queda derogada la Orden APM/476/2018, de 30 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades asociativas representativas del sector agrario y alimentario, por el desarrollo de actividades de colaboración y representación ante la Administración General de Estado y la Unión Europea, así como para la realización de actividades específicas de especial interés para el sector agroalimentario español.

Se modifican:

-El Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones interprofesionales agroalimentarias, modificada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

-El Real Decreto 388/1998, de 13 de marzo, por el que se modifican la Comisión General de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios y la Comisión de Coordinación con las Comunidades Autónomas, sobre seguros agrarios.

-El Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.

-La Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal.

-La Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal.

- La Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino.

-La Orden ARM/2616/2010, de 5 de octubre, por la que se establece la composición y funcionamiento del Comité de Participación en el marco del Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente.

-El Real Decreto 227/2014, de 4 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios.

-El Real Decreto 833/2014, de 3 de octubre, por el que se establece y regula el Registro General de Operadores Ecológicos y se crea la Mesa de coordinación de la producción ecológica.

-El Real Decreto 64/2015, de 6 de febrero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, y se modifica el Reglamento de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, aprobado por Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo.

-El texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

-La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

-La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

-La Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regula el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas.

-Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

-Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

Enlace web: Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de mayo de 2025

Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 92, de 16 de abril de 2025

Palabras clave: Alimentación. Centros educativos. Productos ecológicos. Agua. Residuos. Envases monodosis. Consumo de proximidad. Contratación pública.

Resumen:

Este real decreto tiene por objeto el establecimiento de las medidas que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, deben adoptarse en el ámbito escolar para garantizar una alimentación saludable y sostenible. En particular, se establecen los criterios mínimos de calidad nutricional y sostenibilidad que deben observarse en la contratación de los servicios y suministros relacionados con la oferta de alimentos y bebidas en los centros educativos, así como los requisitos aplicables a la programación de los menús escolares.

El Capítulo II regula los criterios nutricionales y de sostenibilidad para la contratación, adquisición y oferta de alimentos y bebidas en centros educativos.

Entre estos criterios se incluyen:

a) La oferta de alimentos y bebidas en centros educativos estará compuesta, fundamentalmente, por alimentos frescos, de temporada y procedentes de canales cortos de distribución.

b) Al menos el 5 % del total del coste de adquisición de alimentos ofertados serán de producción ecológica.

c) Se priorizará la compra de alimentos en cuya producción se hayan respetado las normas de producción integrada.

d) Se introducirán elementos orientados a la reducción al mínimo de la generación de residuos y el desperdicio alimentario, así como a su recogida separada para su posterior reciclado, y al menor impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida del producto o servicio.

e) Por motivos medioambientales, el aceite culinario sobrante debe depositarse en los circuitos de reciclado.

f) Se reducirá el uso de envases monodosis, de conformidad con el mandato previsto en el artículo 55 de la Ley 7/2022, de 8 de abril. En todo caso, los envases monodosis de sal, azúcar, aceite de oliva virgen, vinagre y otras salsas contendrán como máximo las siguientes

cantidades: 3 gramos para el azúcar, 0,8 gramos para la sal, 10 ml para el aceite de oliva virgen, 8 ml para el vinagre y 10 gramos para otras salsas.

El art. 8 establece las medidas para favorecer el acceso al agua de consumo.

Entrada en vigor: 16 de abril de 2026. No obstante, lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 4, "los criterios recogidos en el apartado 1 son de aplicación a los centros educativos públicos, concertados y privados contemplados en el artículo 2", entrará en vigor el 16 de abril de 2027.

Normas afectadas: Quedan derogadas cuantas normas con igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente real decreto.

Enlace web: Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos

Autonómica

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de abril de 2025

Decreto 50/2025, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento para la preservación de la calidad acústica en Andalucía

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOJA n. 42, de 4 de marzo de 2025

Palabras clave: Medio ambiente atmosférico. Contaminación acústica. Ruido. Salud. Prevención ambiental. Zonificación. Mapas. Aislamiento acústico. Urbanismo. Mediciones.

Resumen:

El reglamento que se aprueba mediante el presente decreto se estructura en 59 artículos distribuidos en cinco títulos, nueve instrucciones técnicas y un anexo.

"Es objeto del presente reglamento, en desarrollo del título IV, capítulo II, Sección 4.ª, de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, la regulación de la calidad del medio ambiente atmosférico para prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación acústica por ruido o vibraciones con el fin de proteger el derecho a la salud de las personas, el derecho a su intimidad y mejorar la calidad del medio ambiente.

Con este fin, se regulan los instrumentos orientados a la prevención y se establecen los criterios para la evaluación de la calidad acústica, potenciando la gestión para su mejora mediante herramientas como la zonificación, los mapas y planes de acción o las situaciones acústicas especiales".

Entre las principales novedades que introduce el reglamento, destacan en el capítulo IV del título II las condiciones en materia de aislamiento acústico definidas teniendo en consideración las características de las actividades contempladas en el Decreto 155/2018, de 31 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura.

Al efecto, se delimita el aislamiento acústico mínimo exigible en función de los niveles de emisión sonora de cada tipología de establecimiento para así garantizar el desarrollo de estas actividades sin menoscabo del derecho al descanso de la ciudadanía.

Asimismo, en el capítulo III del título III sobre prevención acústica, se han compatibilizado los contenidos del decreto con las nuevas figuras de la normativa de prevención ambiental referentes a la ordenación urbanística. Así, el artículo 42 remite a la instrucción técnica 3 en

la que se ha detallado el contenido mínimo de los estudios acústicos de los instrumentos de ordenación urbanística sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria.

Igualmente, cabe destacar el artículo 47 incluido en el capítulo I del título IV, que recoge las prescripciones establecidas en el Decreto-ley 14/2020, de 26 de mayo, sobre las condiciones de uso de los equipos limitadores-controladores acústicos. Estos equipos cobran un papel fundamental en la regulación del ruido, derivado de la adecuación de las condiciones acústicas particulares para actividades y recintos que generen niveles elevados de ruido. El avance tecnológico en el desarrollo de estos equipos ha permitido actualizar las exigencias en las prestaciones de los mismos, previa consulta a las empresas fabricantes.

Adicionalmente, en la instrucción técnica 2 se actualizan los procedimientos de medición, pues la experiencia adquirida en la realización de ensayos acústicos ha permitido introducir mejoras en la selección de los puntos de medición de los niveles de inmisión, contemplándose su ejecución en la fachada más expuesta, siempre en consonancia con la normativa estatal.

Por otra parte, en la instrucción técnica 8 del nuevo reglamento, se incorpora la metodología de evaluación previa al inicio de la actividad del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el interior de las edificaciones próximas a establecimientos de hostelería, ocio y esparcimiento provistos de terrazas y veladores.

En la instrucción técnica 9 se incluye una novedad importante con respecto al anterior reglamento. Así, se establecen los criterios para la aplicación de la incertidumbre de la medida, concepto asociado a cualquier medición que, al no estar regulado en el anterior decreto, generaba dificultades de aplicación en el resultado de la medida. También se han actualizado las normas técnicas de referencia que habían perdido la vigencia, incluyéndose la relación de las mismas en un nuevo anexo.

Entrada en vigor: 24 de marzo de 2025

Normas afectadas:

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el decreto y específicamente, el Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, y se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.

Enlace web: Decreto 50/2025, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento para la preservación de la calidad acústica en Andalucía

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de abril de 2025

Decreto 5/2025, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los aprovechamientos forestales en montes y otras zonas arboladas no gestionados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOCyL n. 62, de 31 de marzo de 2025

Palabras clave: Montes. Aprovechamientos forestales. Autorización. Declaración responsable. Planificación. Ordenación. Madera. Piña cerrada. Resina. Corcho. Titular de un aprovechamiento.

Resumen:

El contexto general de la política forestal en España y en Castilla y León ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas, en concordancia con la evolución experimentada por nuestro medio natural. Así, si antes la amenaza de degradación de los montes por sobreexplotación y cortas abusivas era cierta y generalizada, sobre todo en predios particulares, hoy los montes se extienden y enriquecen de forma importante como resultado, en buena medida, de una menor explotación, tal y como corroboran los sucesivos inventarios forestales nacionales.

Tampoco se puede dejar de lado que más de la mitad de la superficie forestal de Castilla y León es de propiedad particular y presenta una baja tasa de aprovechamiento, por lo que una mejor movilización de sus recursos contribuiría de forma no desdeñable a la generación de actividad económica.

Por todo ello, en los últimos años se están promoviendo desde los poderes públicos planes de movilización de los recursos forestales y una reactivación de las labores selvícolas, sin perjuicio de mantener marcos de intervención administrativa que permitan garantizar una gestión forestal sostenible que continúe mejorando nuestros bosques.

Con estas premisas, procede actualizar y complementar la regulación reglamentaria de los aprovechamientos forestales, adecuando la misma a los cambios legislativos obrados desde su aprobación, extendiéndola a otros aprovechamientos y adaptando sus requisitos a la nueva realidad forestal de la Comunidad en un único texto normativo. Hasta ahora, únicamente se encontraban regulados los aprovechamientos maderables o leñosos y los de piña cerrada, estando, por tanto, sin reglamentar el resto de los aprovechamientos forestales, en concreto, la resina y el corcho.

Tanto la ley estatal como la autonómica reconocen la importancia de que los aprovechamientos maderables y leñosos se efectúen fundamentalmente en el marco de instrumentos de ordenación forestal aprobados de acuerdo con el Decreto 104/1999, de 12 de mayo, por el que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de los

Montes Arbolados en Castilla y León, pero ello no impide la realización de aprovechamientos en aquellos terrenos que no cuenten con dichos instrumentos en determinadas condiciones y siempre que, en tales casos, cuenten con la autorización administrativa o una declaración responsable previa.

Dentro de este marco, este decreto tiene por objeto desarrollar el régimen jurídico aplicable a los aprovechamientos forestales realizados en el ámbito territorial de Castilla y León en montes no declarados de utilidad pública y en los terrenos agrosilvopastorales, arbolado y formaciones forestales dispersas en terrenos agrícolas.

Quedan excluidos de su ámbito de aplicación los aprovechamientos cinegéticos, los micológicos y los de especies incluidas en el Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León, por contar con regulación específica, así como los aprovechamientos maderables y leñosos previstos en el apartado 3 del artículo 88 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León.

Nos brinda una definición de "titular de un aprovechamiento", como la "persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, que ostente el derecho al aprovechamiento de un terreno determinado, ya sea por tratarse de su propietario, por ser titular de un derecho real sobre el terreno que conlleve el derecho de su aprovechamiento, o por haber resultado su adjudicatario o cesionario".

El Capítulo II regula el régimen de intervención. Con carácter general, para la realización de los aprovechamientos forestales regulados por este decreto se necesitará contar con una autorización administrativa, previa solicitud, o presentar una declaración responsable, en los términos y en la forma establecidos en este capítulo. Se determina la documentación que debe acompañarse y la tramitación procedimental propiamente dicha.

Asimismo, se determinan los aprovechamientos no sujetos a regulación.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 11, "la persona titular de un aprovechamiento que sea objeto de comercialización deberá presentar una comunicación de la cuantía realmente obtenida, conforme al modelo disponible al efecto en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León".

Por otro lado, el presente decreto regula un procedimiento de autorización de aprovechamientos forestales, estableciéndose que el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados para entender desestimada su solicitud por silencio administrativo, justificándose esta excepción a la regla general del silencio estimatorio de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, en el hecho de que el ejercicio de las actividades solicitadas podrían dañar el medio ambiente, excepción recogida expresamente en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El Capítulo III determina las disposiciones comunes para todos los aprovechamientos: Obligaciones generales. Eliminación o extracción de los restos del aprovechamiento. Periodos y plazos para la realización de los aprovechamientos. Modificación de las condiciones por circunstancias sobrevenidas.

El Capítulo IV establece disposiciones específicas aplicables a determinados aprovechamientos. El Capítulo V regula el régimen de vigilancia y el sancionador.

En tanto no se aprueben mediante orden de la Consejería normas forestales u otras disposiciones específicas aplicables a determinados aprovechamientos forestales, resultarán de aplicación las disposiciones específicas previstas en la disposición transitoria primera.

Entrada en vigor: 30 de junio de 2025.

Normas afectadas:

1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o menor rango se opongan a lo dispuesto en este decreto.

2. En particular, quedan derogadas las siguientes normas:

– Decreto 100/1999, de 6 de mayo, por el que se regula la apertura de la época hábil de recogida de piña cerrada de pino piñonero, Pinus pinea L.

– Decreto 1/2012, de 12 de enero, por el que se regulan los aprovechamientos maderables y leñosos en montes y otras zonas arboladas no gestionados por la Junta de Castilla y León.

– Orden FYM/905/2014, de 9 de octubre, por la que se regula el aprovechamiento de piña cerrada de Pinus pinea, L. (pino piñonero).

– Orden FYM/985/2014, de 5 de noviembre, por la que se desarrolla el Decreto 1/2012, de 12 de enero, por el que se regulan los aprovechamientos maderables y leñosos en montes y otras zonas arboladas no gestionados por la Junta de Castilla y León.

Enlace web: Decreto 5/2025, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los aprovechamientos forestales en montes y otras zonas arboladas no gestionados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León

Comunidad de Madrid

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 02 de abril de 2025

Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Boletín Oficial Comunidad Madrid número 308 de 27 de diciembre de 2024

Palabras clave: Medio ambiente. Despoblación. Urbanismo. Evaluación impacto ambiental. Territorio. Animales. Paisaje.

Resumen:

La ley se estructura en diez artículos, distribuidos en cuatro capítulos. El Capítulo I, integrado por dos artículos, acomete la modificación de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, y de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Plantea mejorar la ordenación territorial y urbanística, impulsar la actividad económica, combatir la despoblación y revitalizar el medio rural, y adaptar, en suma, la actividad urbanística a las nuevas demandas sociales y económicas.

Llama la atención la creación de los Planes Territoriales que pueden desarrollar el Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid o, en su ausencia, establecer una ordenación territorial directa en un ámbito comarcal o subregional. Se trata de instrumentos de ordenación territorial que contemplarán la protección y el respeto a los valores ambientales, culturales y paisajísticos.

A continuación, el Capítulo II, regula los artículos terceros al octavo, modifica una serie de normas en materia de protección del medio ambiente y energía. Así, la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la flora y fauna silvestre de la Comunidad de Madrid. Como novedad, destaca un sistema de autorizaciones, otorgando a los municipios con población superior a 50.000 habitantes, la competencia para el otorgamiento de autorizaciones para el control y erradicación de las especies exóticas invasoras en los términos establecidos por la normativa estatal y autonómica de aplicación, excepto en el caso de parques urbanos y periurbanos gestionados por la Comunidad de Madrid, en cuyo caso la competencia para la autorización de control y erradicación de las mismas corresponderá al órgano competente de la administración regional.

Por su parte, la modificación de la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano complementa su articulado mediante la inclusión de dos nuevos artículos en los que se regulan las excepciones a la prohibición de tala, así como las compensaciones por la tala de arbolado.

Se ve modificada también la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, mediante la incorporación de dos nuevas disposiciones adicionales que establecen la posibilidad de adoptar, por el órgano ambiental de la Comunidad de

Madrid, una nueva tramitación simultánea del procedimiento de evaluación ambiental estratégica y de la evaluación de impacto ambiental y se amplían los plazos de vigencia de las mismas.

Por último, el Capítulo II termina con la modificación de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid. Dicho cambio consiste en la incorporación de una disposición adicional sexta al texto de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, que declara de interés autonómico determinadas obras de regadío de la Comunidad de Madrid que requieran de una previa declaración de impacto ambiental, y en la adición de un artículo 15 mediante el que se simplifican los trámites administrativos necesarios para la ejecución de las obras promovidas por Canal de Isabel II y aquellas que tuvieran su origen en un convenio con los municipios afectados.

El Capítulo III lo compone únicamente el artículo noveno. A través del mismo se lleva a cabo la modificación de la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid, con el fin de llevar a cabo su adaptación a los contenidos de la misma a la Ley estatal, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. Así, se adaptan a lo recogido en la norma nacional las definiciones, las obligaciones y prohibiciones con respecto a los animales, los registros, la identificación, la cría y venta, los requisitos de los núcleos zoológicos, la recogida de animales abandonados, y el régimen sancionador.

En el Capítulo IV, con un único artículo, se opera la modificación de la Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de Creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (IMIA) de la Comunidad de Madrid. Las modificaciones se limitan a introducir la formación como parte de los fines del instituto para dar coherencia al objeto de su creación con las funciones que le han sido atribuidas, adaptar su estructura orgánica para promover la actividad del órgano colegiado asesor con el objetivo de evaluar y guiar su estrategia, así como adaptar las referencias a la denominación en vigor aplicable a los organismos y centros públicos.

En el capítulo V, se incorpora una nueva regulación de los consejos reguladores y otras entidades de derecho público de gestión de las figuras de calidad alimentaria diferenciada de productos agroalimentarios de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de adaptar la normativa vigente tanto al derecho de la Unión Europea, como a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Como principal novedad, se dota de personalidad jurídica a las entidades mencionadas que pasan a configurarse como corporaciones de derecho público, con plena capacidad jurídica y autonomía para el cumplimiento de sus fines. Finalmente, la ley integra cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. Las disposiciones transitorias contienen la regulación necesaria para dotar de coherencia la aplicación de algunas de las modificaciones propuestas. La disposición derogatoria concreta las normas objeto de esta derogación, correspondiendo a la disposición final la concreción de la entrada en vigor de la ley.

Enlace web: Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio

Comunidad Foral de Navarra

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de mayo de 2025

Ley Foral 4/2025, de 9 de abril, reguladora de la Agencia de transición energética de Navarra

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BON n. 77, de 22 de abril de 2025

Palabras Clave: Energía. Gobierno de Navarra. Competencias. Plan Energético de Navarra. Energías renovables. Autoconsumo energético. Electricidad.

Resumen:

La Agencia de transición energética de Navarra (ATENA) ha sido creada por la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, en cuyo artículo 6.2 además de la creación de la Agencia se dispone que la misma está sometida a las directrices de planificación y política global del departamento del Gobierno de Navarra con competencias en materia de energía, a la que queda adscrita.

Conforme a la presente Ley, esta Agencia se incluye en el Sector Público Institucional Foral, determinando su personalidad jurídica, las finalidades que se persiguen con la constitución de dicha entidad, así como las funciones que se le atribuyen.

Las finalidades de la Agencia se determinan en el art. 3 de la Ley.

Entre sus funciones, se destacan las siguientes:

-Proponer, diseñar y elaborar el Plan Energético de Navarra y las modificaciones de éste que se estimen oportunas.

-Promover la implantación y gestionar sistemas de producción de energía renovable, autoconsumo y generación distribuida, sistemas de almacenamiento o gestión de energía, sistemas de recarga de vehículo eléctrico y proyectos de movilidad sostenible en Navarra, y cualesquiera otros análogos.

-Realizar, para el cumplimiento de sus fines, inversiones directamente o apoyar mediante préstamos, avales u otros instrumentos las inversiones realizadas por entidades públicas.

-Crear o participar en sociedades mercantiles con el objetivo de comercializar energía eléctrica en régimen de libre competencia, gestionar la venta de excedentes energéticos de instalaciones de autoconsumo, recoger y analizar de los datos de consumo, y participar en la gestión inteligente de la demanda y en otros servicios del sistema eléctrico.

-Proponer, adoptar y ejecutar actuaciones dirigidas a impulsar el ahorro y eficiencia energéticos y la gestión inteligente de la energía; impulsar el uso de las energías renovables

para el autoconsumo y la generación distribuida mediante una gestión sostenible de los recursos locales y renovables; y fomentar el uso del transporte eléctrico y los vehículos de cero emisiones.

-Colaborar en el diseño y el seguimiento de los Planes de Infraestructuras Energéticas de Navarra.

-Abrir a la participación ciudadana los proyectos energéticos que se promuevan por parte de la Agencia, tanto en su diseño como en su financiación.

-Fomentar las comunidades energéticas locales, dando asesoramiento a las personas y entidades locales interesadas en su constitución.

-Ofrecer apoyo técnico a las entidades locales para la redacción, la ejecución y la revisión de los planes de acción para el clima y la energía sostenible.

-Promover actuaciones e inversiones públicas y privadas en materia de absorción de dióxido de carbono, de la preservación y mejora de los sumideros de carbono y de adaptación al cambio climático.

Impulsar la formación de profesionales en materia energética y de cambio climático.

Entrada en vigor: 23 de abril de 2025

Normas afectadas:

La presente Ley se dicta de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la citada Ley Foral 4/2022.

Enlace web: Ley Foral 4/2025, de 9 de abril, reguladora de la Agencia de transición energética de Navarra

País Vasco

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de abril de 2025

Decreto 35/2025, de 11 de febrero, de modificación del Decreto por el que se designa la Zona Especial de Conservación Montes Altos de Vitoria, ampliándose dicha zona, otorgándole la denominación Zona Especial de Conservación Gasteizko Mendiak / Montes de Vitoria y actualizando sus medidas de conservación

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Boletín Oficial del País Vasco, número 54 de 19 de marzo de 2025

Palabras clave: Biodiversidad. Red Natura 2000. Conservación. Zona Especial Conservación.

Resumen:

La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ha consensuado la ampliación de la ZEC Gasteizko Mendiak/Montes de Vitoria con la Diputación Foral de Araba, con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y con los concejos del área protegida.

Este decreto tiene, por tanto, como finalidad ampliar la ZEC Montes Altos de Vitoria, actualizando y adaptando los objetivos y las medidas de conservación de aplicación, al tiempo que se adecúa su denominación a la realidad territorial del espacio ampliado, pasando a denominarse Gasteizko Mendíak/Montes de Vitoria. La ampliación que se propone obedece a la necesidad de:

– Aumentar la delimitación protegida de dos tipos de hábitats de interés comunitario robledales ibéricos de Quercus faginea y Quercus canariensis y brezales oromediterráneos endémicos con aliaga.

– Aumentar la superficie territorial de hayedos basófilos y robledales, necesaria para mejorar la conservación del pico mediano (Leiopicus medius) y de diversas especies de quirópteros forestales, lo que al mismo tiempo repercutirá en la mejora de la conservación de otras especies de flora y fauna silvestre de interés comunitario.

Por consiguiente, de conformidad con lo establecido en la normativa existente, tanto estatal como autonómica, se aprueba la mencionada ampliación.

Enlace Web: Decreto 35/2025, de 11 de febrero, de modificación del Decreto por el que se designa la Zona Especial de Conservación Montes Altos de Vitoria, ampliándose dicha zona, otorgándole la denominación Zona Especial de Conservación Gasteizko Mendiak / Montes de Vitoria y actualizando sus medidas de conservación

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de abril de 2025

Decreto 48/2025, de 25 de febrero, de modificación del Reglamento del Canon del Agua

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Boletín Oficial del País Vasco. Número 48 de fecha 11 de marzo de 2025

Palabras clave: Canon del agua. Recursos hídricos. Aguas.

Resumen:

La justificación de esta norma parte de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, concretamente en su Capítulo VIII, se crea y se regula el canon del agua como tributo propio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al mismo tiempo que se faculta al Gobierno Vasco para dictar las disposiciones reglamentarias de desarrollo de dicha regulación con una habilitación general, que se complementa con las específicas llamadas al reglamento contenidas en los diversos preceptos de la ley.

En la actualidad está vigente el Decreto 229/2021, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Canon del Agua, como consecuencia de las modificaciones introducidas en la Ley 1/2006 por la Ley 13/2019, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2020. Por tanto, el Decreto 229/2021 es el actual reglamento regulador del canon del agua, en desarrollo de la Ley 1/2006.

Varios cambios normativos justifican acomodar y desarrollar su desarrollo. La disposición final segunda de la Ley 15/2022, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2023 y la disposición final segunda de la Ley 21/2023, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2024 se han introducido modificaciones en la Ley 1/2006, de 23 de junio.

Por consiguiente, el presente Decreto tiene por objeto modificar el Reglamento del Canon del Agua, aprobado por el Decreto 229/2021, de 2 de noviembre, para incorporar los mencionados cambios. Adicionalmente, se introducen otras modificaciones, principalmente con el objetivo de simplificar y reducir la carga administrativa en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la regulación del canon del agua.

Enlace Web: Decreto 48/2025, de 25 de febrero, de modificación del Reglamento del Canon del Agua

Principado de Asturias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de mayo de 2025

Resolución de 14 de marzo de 2025, de la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Comercio, por la que se regula en el Principado de Asturias la declaración responsable ambiental aplicable a las actividades e instalaciones ganaderas de escasa incidencia ambiental ubicadas en los núcleos de población

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOPA n. 78, de 24 de abril de 2025

Palabras clave: Ganadería. Instalaciones ganaderas tradicionales y en precario. Declaración responsable. Instrucciones técnicas ambientales. Competencias.

Resumen:

La disposición final quinta de la Ley del Principado de Asturias 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental, establece en su punto 2, que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, el órgano sustantivo ambiental autonómico desarrollará un procedimiento específico para la adaptación de las actividades e instalaciones ganaderas existentes dentro de núcleos de población al régimen de intervención que les corresponda.

El instrumento para la adaptación es la declaración responsable de carácter ambiental.

La presente Resolución diferencia entre aquellas instalaciones ganaderas tradicionales que pueden perdurar en los núcleos de población, normalmente de paramentos de piedra, en ocasiones sin instalaciones auxiliares de almacenamiento de estiércol o con estercoleros, habitualmente empleados para invernar el ganado, de uso inmemorial y, frecuentemente, complementarias de otra instalación principal, que datan de fecha anterior a la entrada en vigor del RAMINP. Y, por otra parte, las instalaciones ganaderas en precario, que cuentan con ciertos requisitos de legalidad como haber solicitado la licencia de obra, estar inscritas en el REGAPA, haber recibido ayudas agrarias, etc., pero que carecen de licencia municipal de actividad conforme al RAMINP.

Estas tipologías podrán obtener título habilitante ambiental conforme a un procedimiento simplificado de declaración responsable ambiental cuando cumplan las condiciones de las instrucciones técnicas ambientales de carácter autonómico.

En particular, los titulares de estas instalaciones ganaderas que pretendan seguir ejerciendo la actividad de acuerdo con la legislación vigente deberán presentar respectivamente, ante el ayuntamiento del Concejo donde se ubica la instalación, los modelos de declaración responsable ambiental recogidos en el Anexo I.

Se incluye en el anexo II de la presente resolución las instrucciones técnicas ambientales para instalaciones ganaderas tradicionales y en precario de ganado bovino, en las que se definen

las obligaciones que estas instalaciones deberán cumplir para garantizar unas adecuadas condiciones ambientales en su entorno.

Se excluyen del régimen de declaración responsable ambiental las instalaciones ganaderas tradicionales situadas en núcleos rurales dedicadas al autoconsumo, sin perjuicio del obligado cumplimiento de las condiciones ambientales que se deriven de la normativa sectorial de aplicación.

También se regulan las obras de conservación, mejora, ampliación y la transmisión de las instalaciones a efectos de la declaración responsable ambiental, así como la inscripción en el registro de declaraciones responsables ambientales. La transmisión de instalaciones ganaderas tradicionales y de instalaciones ganaderas en precario será objeto de comunicación al órgano sustantivo ambiental mediante modelo normalizado recogido en el modelo C del anexo I.

Entrada en vigor: 24 de mayo

Normas afectadas: Ley del Principado de Asturias 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental.

Enlace web: Resolución de 14 de marzo de 2025, de la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Comercio, por la que se regula en el Principado de Asturias la declaración responsable ambiental aplicable a las actividades e instalaciones ganaderas de escasa incidencia ambiental ubicadas en los núcleos de población

Iberoamérica

Portugal

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de abril de 2025

Ley n.º 36/2025, de 31 de marzo, que establece una moratoria sobre la minería en mar profundo hasta 2050, modificando la Ley n.º 17/2014, de 10 de abril, y la Ley n.º 98/2021, de 31 de diciembre

Autoras: Paula de Castro Silveira y Amparo Sereno. Profesoras en el "Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa" (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP

Fuente: "Diário da República" (DR) 1.ª serie, Nº 63, de 31 de marzo de 2025

Palabras clave: Minería submarina. Medio marino. Principio de precaución. Ordenación del espacio marítimo. Sostenibilidad ambiental. Recursos marinos.

Resumen: La Ley n.º 36/2025 introduce una moratoria sobre las actividades de minería en los fondos oceánicos dentro del espacio marítimo nacional hasta el 1 de enero de 2050. Esta moratoria, que abarca tanto la prospección como la explotación, se justifica con base en el principio de precaución ante la incertidumbre científica sobre los impactos en los ecosistemas marinos.

La medida implica la modificación de la Ley n.º 17/2014, que regula el ordenamiento y gestión del espacio marítimo nacional, reforzando los principios de sostenibilidad, protección ambiental y responsabilidad intergeneracional. También se modifica la Ley n.º 98/2021, incorporando la previsión de una moratoria internacional sobre la minería en mar profundo como uno de los objetivos estratégicos de la política del mar.

El nuevo marco normativo promueve un uso racional y eficiente de los recursos marinos, priorizando la protección de los valores ecológicos y la preservación del buen estado ambiental del medio marino. Se revocan asimismo ciertas disposiciones de la legislación anterior que podrían permitir el avance de actividades mineras en zonas oceánicas profundas.

Esta medida refuerza el compromiso del Estado portugués con una gestión sostenible del mar y con la protección de los bienes comunes marinos frente a riesgos ecológicos irreversibles.

Entrada en vigor: La presente Ley entra en vigor al día siguiente de su publicación, el 1 de abril de 2025.

Normas afectadas: Modifica la Ley n.º 17/2014, de 10 de abril, y la Ley n.º 98/2021, de 31 de diciembre. Revoca parcialmente el artículo 4.º de la Ley n.º 17/2014.

Enlace web: Ley n.º 36/2025, de 31 de marzo, que establece una moratoria sobre la minería en mar profundo hasta 2050, modificando la Ley n.º 17/2014, de 10 de abril, y la Ley n.º 98/2021, de 31 de diciembre

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de mayo de 2025

Ley n.º 53-A/2025, de 9 de abril que altera el «Decreto-lei» n.º 117/2024, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Marco Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial, aprobado por «Decreto-Lei» nº 80/2015, de 14 de mayo

Autoras: Amparo Sereno y Paula de Castro Silveira. Profesoras en el "Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa" (ISCAL) de la Universidad Politécnica de Lisboa e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP

Fuente: "Diário da República" (DR) 1.ª serie, Nº 70, de 9 de abril de 2025

Palabras clave: Urbanismo. Planes. Red Ecológica Nacional (REN). Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial (RJIGT).

Resumen:

La nueva ley introduce una modificación más al Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial (RJIGT), aprobado por el "Decreto-Lei" n.º 80/2015, de 14 de mayo, en su redacción actual – que ya había sido alterado el año pasado mediante el "Decreto-lei" 117/2024, de 30 de diciembre, normativa que fue analizada en un número anterior de la Revista Actualidad Jurídica Ambiental a la cual nos remitimos.

Las principales alteraciones introducidas por la Ley n.º 53-A/2025 al RJIGT tienen como objetivo restringir los casos en los que es admisible la recalificación del suelo rústico en suelo urbano, ya que el Parlamento portugués consideró necesario introducir nuevas condiciones a las situaciones de reclasificación previstas en el "Decreto-Lei" n.º 117/2024, de 30 de diciembre, que había sido aprobado por el Gobierno hace menos de cuatro meses. Estas modificaciones son las siguientes:

Primera, en el artículo 72.º del RJIGT, relativo al régimen de reclasificación del suelo rústico a urbano, se reintroduce la necesidad de acompañar el procedimiento de reclasificación justificada por: la demostración del impacto de la carga urbanística propuesta sobre el sistema de infraestructuras existente; la previsión de los costes necesarios para reforzar las infraestructuras existentes, ejecutar nuevas infraestructuras y mantenerlas; la demostración de la viabilidad económica y financiera de la propuesta, incluyendo la identificación de los sujetos responsables de la financiación, las fuentes de financiación contratadas y la inversión pública. La justificación con base en los referidos elementos no es exigible cuando se trata de suelos públicos. Además, el plazo de ejecución de las obras de urbanización tras la reclasificación de suelos es reducido (pasa de cinco a cuatro años), y se limita la posible prórroga – que antes podía alcanzar la mitad del plazo inicial, a un máximo de un año.

Segunda, el artículo 72.º-B – que establece el régimen especial de reclasificación de suelos rústicos a urbanos con fines habitacionales – sufre las siguientes alteraciones: Eliminación de la mención a fines conexos con los habitacionales, manteniéndose solo la posibilidad de reclasificar para fines habitacionales y sus usos complementarios (definidos explícitamente en la ley); sujeción a dictamen no vinculante de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR) competente, siempre que el suelo sea de propiedad privada –este dictamen debe emitirse en un plazo de 20 días hábiles desde el envío de la propuesta, considerándose

favorable en caso de silencio administrativo; reintroducción del requisito de contigüidad con suelo urbano para permitir la reclasificación; reformulación de la exigencia del 70 % (700/1000) de superficie construida sobre rasante destinada a vivienda, especificando que debe tratarse de vivienda pública, de alquiler asequible o a coste controlado; introducción de nuevas zonas de la Reserva Ecológica Nacional (REN) donde no se podrá proceder a la reclasificación de suelo rústico a urbano con fines habitacionales.

Tercera, como consecuencia de la eliminación del anterior concepto de "vivienda de valor moderado", el diploma también adapta los casos de modificación simplificada de planes territoriales previstos en el artículo 123.º del RJIGT para los casos de viviendas públicas, de alquiler asequible y a costes controlados. Para ejecutar estas modificaciones simplificadas es exigido un parecer previo no vinculante de la CCDR.

Cuarta, la Ley n.º 53-A/2025 modifica también régimen de suspensión de normas en áreas urbanizables o de urbanización programada debido al incumplimiento de la obligación de incorporar las reglas calificación del suelo en los planes antes del 31 de diciembre de 2024. La suspensión de estas normas no es automática, siendo decretada por la CCDR, después de oído el respectivo municipio y no puede aplicarse si: el área ya presenta características de suelo urbano; las obras de urbanización previstas están en ejecución conforme a un plan de detalle, contrato de urbanización o acto administrativo; los parámetros urbanísticos ya han sido definidos por el órgano municipal competente mediante aprobación de solicitud de información previa o proyecto de arquitectura; el municipio demuestra razonadamente que la revisión del plan territorial está en fase de finalización o que los retrasos no le son imputables. Además, se establece que la suspensión no impide la realización de operaciones urbanísticas en áreas urbanizables o de urbanización programada cuando su finalidad se encuadre en lo dispuesto en los artículos 72.º-A y B – actividades industriales, almacenamiento, logística de servicios de apoyo o puertos secos y fines habitacionales y conexos.

Entrada en vigor: 14 de abril de 2025. Sin embargo, las modificaciones al "Decreto-lei" nº 177/2024, tienen efectos retroactivos hasta 31 de diciembre de 2024 y estarán vigentes durante cuatro años, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2028

Normas afectadas: derogan el número 9 del artículo 72º, los números 8, 9, 10 y 13 del artículo 72º-B y el número 5 del artículo 199º del Régimen Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial, modificado por el Decreto-Ley nº. 117/2024, de 30 de diciembre.

Enlace web: Ley n.º 53-A/2025, de 9 de abril que altera el «Decreto-lei» n.º 117/2024, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Marco Jurídico de los Instrumentos de Gestión Territorial, aprobado por «Decreto-Lei» nº 80/2015, de 14 de mayo

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de mayo de 2025

«Decreto-Lei» n.º 64/2025, de 10 de abril, que refuerza el régimen de conservación del lobo ibérico y modifica el «Decreto-Lei» n.º 54/2016, de 25 de agosto, en su versión alterada por el «Decreto-Lei» n.º 53/2022, de 12 de agosto

Autoras: Paula de Castro Silveira y Amparo Sereno. Profesoras en el "Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa" (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP

Fuente: "Diário da República" (DR) 1.ª serie, Nº 71, de 10 de abril de 2025

Palabras clave: Lobo ibérico. Conservación de la biodiversidad. Daños al ganado. Indemnización. Medidas de protección pecuaria. Ayudas de Estado. Sostenibilidad rural. Regulación ambiental.

Resumen:

El «Decreto-Lei» n.º 64/2025, de 10 de abril, modifica el «Decreto-Lei» n.º 54/2016, de 25 de agosto, en la versión ya alterada por el «Decreto-Lei» n.º 53/2022, de 12 de agosto, reforzando el régimen jurídico de conservación del lobo ibérico (*Canis lupus signatus*), consagrado inicialmente en la «Lei» n.º 90/88, de 13 de agosto. La modificación responde a la necesidad de actualizar el sistema de compensaciones por daños causados por lobos al ganado, en consonancia con las orientaciones de la Unión Europea sobre ayudas de Estado en el sector agrícola, conforme al Reglamento (UE) 2022/2472, de 14 de diciembre de 2022.

Este «Decreto-lei» consolida como regla permanente el principio anteriormente consagrado de forma transitoria, permitiendo indemnizaciones incluso cuando no se hayan adoptado plenamente medidas de prevención, siempre que ello no se deba a negligencia del productor. Introduce ajustes para simplificar y clarificar el régimen aplicable, incorporando disposiciones que antes se encontraban dispersas, como las contenidas en la «Portaria» n.º 335/2017, ahora revocada. También se introducen definiciones precisas para perros de protección y conducción de ganado, y se aclaran los requisitos técnicos y administrativos para acceder a las indemnizaciones, considerando tanto daños directos como casos de desaparición o heridas.

El texto incluye además artículos nuevos que refuerzan la obligación de los productores de adoptar medidas de protección adaptadas a sus prácticas de pastoreo, y consagra el deber del "Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas" (ICNF, I. P.) y del "Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas" (IFAP, I. P.) de gestionar y ejecutar los pagos indemnizatorios en un plazo de 30 días tras el reconocimiento del derecho. A su vez, se actualizan las reglas de cálculo de las indemnizaciones, introduciendo un sistema progresivo de reducción del valor compensado a partir del cuarto ataque anual, y se define la posibilidad de compensación por heridas en animales, según su gravedad y consecuencias.

El marco legal reformado tiene como trasfondo la constatación de una regresión en la población del lobo ibérico en Portugal, conforme a los datos del Censo 2019/2021, lo que exige una respuesta política equilibrada que combine la conservación de la biodiversidad con la protección de la actividad pecuaria.

Entrada en vigor: el 11 de abril de 2025.

Normas afectadas: Modifica el «Decreto-Lei» n.º 54/2016, de 25 de agosto, en su versión actualizada por el «Decreto-Lei» n.º 53/2022, y revoca el «Decreto-Lei» n.º 139/90, de 27 de abril, así como la «Portaria» n.º 335/2017, de 6 de noviembre.

Enlace web: «Decreto-Lei» n.º 64/2025, de 10 de abril, que refuerza el régimen de conservación del lobo ibérico y modifica el «Decreto-Lei» n.º 54/2016, de 25 de agosto, en su versión alterada por el «Decreto-Lei» n.º 53/2022, de 12 de agosto

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de mayo de 2025

«Portaria» n.º 203-A/2025/1, de 24 de abril, que modifica la «Portaria» n.º 112/2022, de 14 de março, en el marco del Estatuto del Cliente Eletrointensivo

Autoras: Paula de Castro Silveira y Amparo Sereno. Profesoras en el "Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa" (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP

Fuente: "Diário da República" (DR) 1.ª serie, Nº 80, Suplemento, de 24 de abril de 2025

Palabras clave: Cliente eletrointensivo. Energía renovable. Ayudas de Estado. Auditoría energética. Transición energética. Eficiencia energética. Descarbonización industrial. Consumo intensivo de energía.

Resumen:

La «Portaria» n.º 203-A/2025/1, de 24 de abril, introduce la primera modificación a la «Portaria» n.º 112/2022, de 14 de marzo, que regula el Estatuto del Cliente "Electrointensivo", conforme a lo dispuesto en el «Decreto-Lei» n.º 15/2022, de 14 de enero. La reforma tiene por objetivo adecuar el régimen nacional al marco normativo de la Unión Europea sobre ayudas de Estado, promoviendo la competitividad industrial y reforzando la transición energética hacia la neutralidad carbónica en 2050.

Entre las principales modificaciones, se revisan los criterios de elegibilidad para acceder al Estatuto, destacando el consumo mínimo de energía eléctrica (≥ 1 GWh) y un grado de "electrointensidad" igual o superior a 1 kWh por euro de valor añadido bruto (VAB). Se establecen fórmulas técnicas detalladas para su cálculo, basadas en el Sistema de Normalización Contabilística. También se introduce la posibilidad de adhesión condicionada para instalaciones con menos de tres años de actividad, bajo el compromiso de cumplimiento futuro.

La «Portaria» refuerza los mecanismos de verificación y control a cargo de la Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), y establece nuevas exigencias de reporte anual. Asimismo, consolida un conjunto de medidas de apoyo financiero, incluyendo la reducción parcial de los CIEG, así como mecanismos de cobertura de riesgos asociados a contratos de energía renovable a largo plazo, garantizados a través de Sociedades de Garantia Mútua y respaldados por el "Fundo de Contragarantia Mútuo".

Se añade un nuevo artigo 8.º-A, que impone la obligación de auditorías energéticas y acciones de eficiencia para todas las instalaciones beneficiarias del Estatuto que no estén cubiertas por el Sistema de Gestión dos Consumos Intensivos de Energía (SGCIE). Entre las medidas exigidas se encuentran la implementación de mejoras con retorno de inversión inferior a tres años, inversiones verdes o garantía de un consumo mínimo de 30 % de energía renovable, con mecanismos de prueba como garantías de origen o autoconsumo. También se introduce el artigo 18.º-A, que permite la revisión periódica de los requisitos de elegibilidad por parte del miembro del Gobierno responsable.

La «Portaria» incluye normas transitorias que permiten la adaptación de contratos vigentes y salvaguardan los procedimientos en curso, estableciendo que el nuevo régimen se aplique de forma inmediata a todas las nuevas solicitudes.

Entrada en vigor: el 25 de abril de 2025.

Normas afectadas: Modifica la «Portaria» n.º 112/2022, de 14 de março, y revoca los artículos 14.º y 15.º, así como los números 2 y 3 del artículo 7.º de dicha «Portaría».

Enlace web: «Portaria» n.º 203-A/2025/1, de 24 de abril, que modifica la «Portaria» n.º 112/2022, de 14 de março, en el marco del Estatuto del Cliente Eletrointensivo

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
Mª del Carmen de Guerrero Manso
Fernando López Pérez
Manuela Mora Ruiz
María Pascual Núñez

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 03 de abril de 2025

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 21 de enero de 2025: Traslado de residuos generados a bordo de un buque tras una avería en alta mar. Concepto de "residuo generado a bordo de vehículos, trenes, aeronaves y buques". Artículo 1, apartado 4 del Convenio de Basilea y artículo 1, apartado 3, letra b), del Reglamento nº 1013/2006

Autora: Mª del Carmen de Guerrero Manso, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Grupo de investigación ADESTER (S22_23R)

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Gran Sala, asunto C-188/23, ECLI:EU:C:2025:26

Palabras clave: Medio ambiente. Residuo. Traslado de residuos. Descarga de residuos. Notificación y autorización previas por escrito. Alta mar. Convenio de Basilea.

Resumen:

El 14 de julio de 2012, durante un trayecto de Charleston (Estados Unidos) a Amberes (Bélgica), se declaró un incendio y se produjeron varias explosiones a bordo del buque Flaminia, propiedad de Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS «MSC Flaminia» (en lo sucesivo, «Conti»), que transportaba 4 808 contenedores, de los que 151 contenían «mercancías peligrosas».

Tras controlar el incendio y previa obtención de la autorización necesaria, el buque se remolcó hacia aguas territoriales alemanas y Conti se comprometió a garantizar el traslado seguro del buque a un astillero de reparación ubicado en Mangalia (Rumanía) y al adecuado tratamiento de las sustancias que se encontraban a bordo.

El 30 de noviembre de 2012 el Ministerio de Medio Ambiente del Estado Federado de Baja Sajonia (Alemania) informó a Conti de que el buque, el agua de extinción, los lodos y la chatarra debían considerarse residuos, por lo que era preciso que tramitara un procedimiento de notificación y autorización previas por escrito para su traslado, a lo que Conti se opuso. Al día siguiente, la Inspección de Trabajo de Oldemburgo (Alemania) obligó a Conti a tramitar el referido procedimiento alegando que existía a bordo del Flaminia chatarra y agua de extinción contaminada con lodos y residuos de carga. Asimismo, le prohibió retirar el buque antes de la conclusión del procedimiento y de la presentación de un plan de saneamiento verificable.

El 21 de diciembre de 2012, se procedió al desembarco de la carga que había quedado intacta y se certificó la navegabilidad del buque hasta una altura de ola de seis metros. Posteriormente se procedió al bombeo de agua de extinción, la cual se trasladó, previo procedimiento de notificación y autorización por escrito, al puerto de Odense (Dinamarca). Cuando se pudo estimar la cantidad de agua de extinción enlodada que no podría extraerse, se reanudó el procedimiento ante las autoridades rumanas. Antes de que el buque pudiera abandonar el puerto, fue necesario descargar 30 contenedores con residuos y, tras la conclusión del

procedimiento de notificación y autorización previas por escrito iniciado ante las autoridades rumanas, el Flaminia pudo emprender su viaje el 15 de marzo de 2013, portando 24 000 toneladas de residuos.

Estos hechos, unidos a la pretensión de Conti de ser indemnizada por el estado federado de Baja Sajonia por los daños y perjuicios derivados de los costes de los procedimientos de notificación en los que había incurrido, han dado lugar a dos sentencias del Tribunal de Justicia.

La primera de estas sentencias, de 16 de mayo de 2019 (C-689/17), respondió a la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Múnich I para que determinase si los residuos derivados de la avería de un buque, en forma de chatarra y de agua de extinción contaminada con lodos y residuos de carga, debían calificarse como «residuos generados a bordo de vehículos, trenes, aeronaves y buques», en el sentido del artículo 1, apartado 3, letra b), del Reglamento nº 1013/2006.

La respuesta del TJUE fue afirmativa considerando que, a tenor de dicho precepto, ese tipo de residuos quedan excluidos del ámbito de aplicación del citado Reglamento hasta que sean descargados para su valorización o eliminación. En consecuencia, el Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Múnich I estimó parcialmente la pretensión de indemnización de Conti.

Tras ello, el estado federado de Baja Sajonia interpuso recurso de apelación contra esa resolución ante el Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Múnich, órgano jurisdiccional remitente en este segundo asunto del Tribunal de Justicia. El Tribunal Superior Regional considera que el art. 1.4 del Convenio de Basilea, en el sentido de su anexo I, únicamente excluye de su ámbito de aplicación los desechos generados en el marco de las operaciones «normales» de los buques. Por lo tanto, duda sobre la validez del art.1.3, letra b), del Reglamento nº 1013/2006 a la luz del mencionado precepto del Convenio, ya que en virtud de la disposición del Reglamento, los residuos peligrosos no generados en el marco de las operaciones normales de los buques, cuando aún no han sido descargados y que deben ser trasladados de un Estado miembro a otro, quedan también eximidos de la obligación de tramitar un procedimiento de notificación y autorización previas por escrito, de forma que la excepción del Reglamento es más amplia que la del Convenio, si bien la Unión Europea está vinculada por las obligaciones derivadas del mismo.

Ante estas circunstancias, el Tribunal Superior Regional planteó ante el Tribunal de Justicia la cuestión de si es inválida la excepción a la obligación de notificación establecida en el art.1.3, letra b), del Reglamento, por vulnerar las disposiciones del Convenio, en la medida en que excluye también de la obligación de notificación los residuos peligrosos procedentes de una avería ocurrida a bordo de un buque y que, de conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2019 deben tener la consideración de residuos a efectos de dicha excepción.

El Tribunal de Justicia centra su análisis en examinar la posibilidad de aplicar la excepción del Reglamento cuando parte de los residuos generados a bordo del buque tras la avería ha permanecido a bordo de dicho buque con la finalidad de trasladarlos, junto con el propio buque, para su valorización o eliminación, con posterioridad a que otra parte de los residuos se haya descargado para su valorización o eliminación. Además recuerda que las normas establecidas por el legislador de la Unión para reducir y controlar los traslados de residuos,

fueron concebidas, entre otras cosas, para que el sistema comunitario vigente de supervisión y control de los movimientos de residuos cumpla los requisitos del Convenio de Basilea.

Conforme a ello, tras recordar los objetivos y obligaciones establecidas en el Convenio, analiza la excepción aplicable a los desechos derivados de las "operaciones normales" de los buques. Asimismo recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la razón que justifica la exclusión establecida en el Reglamento, que debe interpretarse de forma restrictiva, radica en el carácter repentino e imprevisible de la generación de ese tipo de residuos, que hace imposible o excesivamente difícil en la práctica llevar a cabo el procedimiento de notificación y autorización previas por escrito, destinadas a garantizar la vigilancia y el control eficaces del traslado de dichos residuos. Como en este supuesto es razonable considerar que el responsable del buque dispone de la información necesaria para aplicar correctamente el procedimiento de notificación y autorización previas por escrito establecido en el Reglamento, para los residuos que traslada de Alemania a Rumanía, no puede aplicarse la excepción del Reglamento, ya que esto no solo crearía una laguna en la vigilancia y el control que impone dicha norma, sino que también podría privar a dicho procedimiento de todo efecto útil.

Destacamos los siguientes extractos:

51. No obstante, el artículo 1, apartado 4, del Convenio de Basilea dispone que quedan excluidos de su ámbito de aplicación y, por consiguiente, exentos del procedimiento de notificación y autorización previas por escrito previsto en el artículo 6 de dicho Convenio, los desechos derivados de las «operaciones normales» de los buques cuya descarga esté regulada por otro instrumento internacional.

52. A este respecto, es preciso señalar que, según el párrafo primero del preámbulo de ese Convenio, los desechos peligrosos y otros desechos y sus movimientos transfronterizos pueden causar daños a la salud humana y al medio ambiente y que, según el párrafo cuarto de dicho preámbulo, los Estados deben tomar las medidas necesarias para que el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos, incluyendo sus movimientos transfronterizos y su eliminación, sea compatible con la protección de la salud humana y del medio ambiente, cualquiera que sea el lugar de su eliminación. El párrafo décimo del referido preámbulo señala, además, que un mejor control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos actuará como incentivo para su manejo ambientalmente racional y para la reducción del volumen de tales movimientos transfronterizos.

53. Por lo tanto, dado que el artículo 1, apartado 4, del Convenio de Basilea establece una excepción a la aplicación del procedimiento de notificación y autorización previas por escrito al traslado de los desechos peligrosos o de otros desechos, previsto en dicho Convenio, esta disposición no puede interpretarse de forma que ponga en peligro la consecución de los objetivos perseguidos por el referido Convenio, a saber, la protección de la salud humana y del medio ambiente.

54. En el apartado 53 de la sentencia Conti 11, al que hace referencia el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia declaró que, en virtud del artículo 1, apartado 3, letra b), del Reglamento n.o 1013/2006, los residuos generados a bordo de un buque como consecuencia de una avería quedan excluidos del ámbito de aplicación de dicho Reglamento «hasta que [dichos residuos] sean descargados para su valorización o eliminación».

55. Pues bien, por un lado, es preciso subrayar que, en el apartado 48 de la citada sentencia, el Tribunal de Justicia aclaró, en particular, la razón que justifica la exclusión, prevista en esa disposición, de los residuos generados a bordo de un buque tras sufrir una avería en alta mar, a saber, el carácter repentino e imprevisible de la generación de ese tipo de residuos, que hace imposible o excesivamente difícil en la práctica que el responsable del buque afectado pueda conocer a tiempo los datos necesarios para aplicar correctamente las normas del Reglamento relativas al procedimiento de notificación y autorización previas por escrito, destinadas a garantizar la vigilancia y el control eficaces del traslado de dichos residuos, a efectos del citado Reglamento.

56. Por otro lado, en el apartado 42 de la sentencia Conti 11, el Tribunal de Justicia precisó que, en la medida en que la exclusión prevista en el artículo 1, apartado 3, letra b), del mismo Reglamento solo es aplicable «hasta que dichos residuos se hayan descargado con el fin de ser trasladados para su valorización o eliminación», dicho precepto solo es aplicable mientras los residuos en cuestión no se hayan retirado de dicho buque, con el fin de ser trasladados para su valorización o eliminación.

58. A este respecto, procede recordar que, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, han de tenerse en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 4 de octubre de 2024, Lindenapotheke, C-21/23, EU:C:2024:846, apartado 52 y jurisprudencia citada).

59. Por lo que se refiere al contexto en el que se enmarca el artículo 1, apartado 3, letra b), del Reglamento n.o 1013/2006, es preciso señalar que, en virtud del artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento, este establece procedimientos y regímenes de control para el traslado de residuos. De ello se desprende que el citado Reglamento establece un sistema en el que el procedimiento de notificación y autorización previas por escrito se aplica por regla general, según el régimen recogido en el capítulo 1 del título II de dicho Reglamento, a todo traslado de residuos comprendido en su ámbito de aplicación.

60. Por un lado, el concepto de «residuo», en el sentido del artículo 2, punto 1, del mismo Reglamento, que incluye el concepto más específico de «residuos peligrosos», tal como se define en el artículo 2, punto 2, del Reglamento n.o 1013/2006, remite al artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/12, cuyo tenor se reproduce en el artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98. El artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/12, en relación con el anexo I de esta, recoge una definición particularmente amplia del concepto de «residuo», a saber, cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse y que pertenezca a alguna de las categorías enumeradas en dicho anexo. Por otro lado, el artículo 2, punto 34, del mencionado Reglamento define el concepto de «traslado» como «el transporte de residuos destinados a la valorización o eliminación». De este modo, las anteriores definiciones ponen de manifiesto la intención del legislador de la Unión de conferir un ámbito de aplicación muy amplio al procedimiento de notificación y autorización previas por escrito que establece el Reglamento n.o 1013/2006.

61. Así, el artículo 1, apartado 3, letra b), del citado Reglamento establece una excepción al principio de la aplicación más amplia posible de ese procedimiento y, en consecuencia, debe interpretarse de forma restrictiva.

62. Por lo que se refiere a los objetivos perseguidos por el Reglamento n.o 1013/2006, se debe recordar que su considerando 1 enuncia que su objetivo principal es la protección del medio ambiente. Este objetivo se deduce, asimismo, del párrafo cuarto del preámbulo del Convenio de Basilea, que expone que los Estados deben tomar las medidas necesarias para que el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos, incluyendo sus movimientos transfronterizos y su eliminación, sea compatible con la protección de la salud humana y del medio ambiente, cualquiera que sea el lugar de su eliminación.

63. Con esta finalidad, el considerando 7 del referido Reglamento pone de relieve la importancia de organizar y regular la vigilancia y el control de los traslados de residuos de forma que se tenga en cuenta la necesidad de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y la salud humana. Del mismo modo, el considerando 8 del citado Reglamento, recordando el requisito recogido en el artículo 4, apartado 2, letra d), del Convenio de Basilea, destaca la importancia de reducir los traslados de residuos peligrosos al mínimo, en consonancia con la gestión ambientalmente correcta y eficiente de dichos residuos.

64. El considerando 14 del mismo Reglamento precisa, además, que la obligación de notificación y autorización previas por escrito en caso de traslado de residuos tiene por objeto garantizar la supervisión y el control óptimos de los residuos no incluidos en las listas de los anexos III, IIIA o IIIB del Reglamento n.o 1013/2006 destinados a operaciones de valorización. Como resulta, en esencia, del considerando 36 de este Reglamento, la efectividad del control de los traslados de residuos peligrosos implica una cooperación internacional eficaz y un intercambio de información, tal como se desprende, asimismo, del párrafo undécimo del preámbulo del Convenio de Basilea, así como de su artículo 10, apartado 1.

65. Pues bien, la consecución de estos objetivos obliga necesariamente a considerar que, cuando una parte de los residuos generados tras la avería de un buque en alta mar se ha descargado en un puerto seguro para su valorización o eliminación, los demás residuos atribuibles a dicha avería que permanezcan en el buque para su traslado junto con el buque a otro puerto, para ser eliminados o valorizados, ya no están comprendidos, en lo que respecta a este último traslado, en la excepción que resulta de la aplicación del artículo 1, apartado 3, letra b), del Reglamento n.o 1013/2006.

66. Para empezar, este Reglamento, con el fin de cumplir con las obligaciones de la Unión derivadas del Convenio de Basilea, instaura el procedimiento de notificación y autorización previas por escrito como elemento central de la vigilancia y el control de los traslados de residuos. Este procedimiento permite recabar los datos relativos a la propia existencia de esos residuos y a su peligrosidad, como se desprende del artículo 4 del mencionado Reglamento, que obliga al notificante a facilitar información relativa, en particular, a la cantidad, la denominación, la composición y el destino de los residuos. Como se desprende del considerando 14 del mismo Reglamento, el referido procedimiento permite, además, a las autoridades nacionales competentes estar debidamente informadas en caso de traslado de residuos y adoptar todas las medidas necesarias para la protección de la salud humana y el medio ambiente, así como formular objeciones razonadas al traslado. Pues bien, el mantenimiento de la excepción que resulta de la aplicación del artículo 1, apartado 3, letra b), del Reglamento n.o 1013/2006 a los residuos que permanezcan en el buque de que se trate, en unas circunstancias en las que es razonable considerar que el responsable del buque dispone de la información necesaria para aplicar correctamente el procedimiento de

notificación y autorización previas por escrito establecido en dicho Reglamento, no solo crearía una laguna en la vigilancia y el control que este impone, sino que también podría privar a dicho procedimiento de todo efecto útil.

68. Además, el objetivo de garantizar una gestión correcta de los residuos y de reducir sus traslados al mínimo en consonancia con la gestión ambientalmente correcta y eficiente, enunciado en el considerando 8 de dicho Reglamento, que hace referencia expresa al artículo 4, apartado 2, letra d), del Convenio de Basilea, se vería comprometido si el responsable del buque de que se trate, a bordo del cual se han generado residuos tras sufrir una avería en alta mar, dispusiera, tras la descarga de una parte de esos residuos en un puerto seguro, de un margen de apreciación en cuanto a la oportunidad de iniciar el procedimiento de notificación y autorización previas por escrito en lo que respecta al traslado posterior de los residuos que permanezcan en ese buque. En particular, el Reglamento n.o 1013/2006 debe interpretarse de tal forma que garantice que el mencionado responsable no pueda tener en cuenta consideraciones distintas de las relativas a la protección del medio ambiente y de la salud humana, procediendo a desplazamientos innecesarios de residuos, incompatibles con el objetivo de reducir los traslados de residuos al mínimo en consonancia con la gestión ambientalmente correcta y eficiente de tales residuos.

71. La interpretación reflejada en los apartados 65 a 70 de la presente sentencia se impone de forma más evidente cuando, tras un incendio, algunos residuos se han adherido al buque, lo que hace particularmente difícil, o incluso imposible, la individualización estricta de dichos residuos. En tal situación, la aplicación del procedimiento de notificación y autorización previas por escrito al propio buque obliga al responsable de este a optar por un traslado que permita su desguace de forma segura y ambientalmente correcta, como expone el considerando 35 de dicho Reglamento.

72. En estas circunstancias, procede considerar que los residuos generados a bordo de un buque tras sufrir una avería en alta mar que, con posterioridad a que una parte de esos residuos se haya descargado en un puerto seguro para su valorización o eliminación, permanezcan en ese buque para ser trasladados, junto con el buque, para su valorización o eliminación no pueden excluirse del ámbito de aplicación del Reglamento n.o 1013/2006, sobre la base del artículo 1, apartado 3, letra b), de dicho Reglamento.

73. Interpretar esta disposición en el sentido de que la excepción que establece solo se aplica hasta la descarga en un puerto seguro de la totalidad o parte de los residuos generados a bordo de un buque tras una avería en alta mar es conforme con lo dispuesto en el artículo 1, apartado 4, del Convenio de Basilea, puesto que no compromete el objetivo de protección de la salud humana y del medio ambiente que persigue dicho Convenio.

77. De ello se deduce que los residuos trasladados desde el puerto de Wilhelmshaven al puerto de Mangalia estaban comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.o 1013/2006, por lo que su traslado debía estar sujeto al procedimiento de notificación y autorización previas por escrito establecido en dicho Reglamento.

78. Así pues, contrariamente a las circunstancias a que se hace referencia en el apartado 48 de la sentencia Conti 11, puede presumirse que, tras la descarga de una parte de la masa global de los residuos generados en el Flaminia, es razonable considerar que el responsable del buque disponía de la información relativa a la cantidad y la naturaleza de los residuos que

permanecían en el buque, para organizar su gestión ambientalmente correcta y garantizar que sus desplazamientos se redujeran al mínimo compatible con tal gestión.

Comentario de la Autora:

Resulta interesante esta segunda sentencia del Tribunal de Justicia sobre los residuos generados en el buque Flaminia, propiedad de Conti, en la que se vuelve sobre la aplicación práctica del concepto de "residuo" y la obligación de notificación y autorización previas por escrito para su traslado establecida en el Convenio de Basilea (Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, firmado en Basilea el 22 de marzo de 1989) y el Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (Reglamento nº 1013/2006), derogado por el Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos.

El objetivo de esas normas es preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y la salud humana. Por este motivo los Estados deben adoptar las medidas necesarias para que el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos sea compatible con dicho objetivo, siendo de esencial importancia organizar y regular la vigilancia y el control de los traslados de residuos, reduciéndolos al mínimo, especialmente en el supuesto de residuos peligrosos.

Una medida específica para lograr ese objetivo es la obligación de notificar y autorizar previamente por escrito determinados traslados de residuos destinados a operaciones de valorización, cuya excepción sólo puede aplicarse en supuestos excepcionales, ya que la efectividad de su control requiere una cooperación internacional eficaz y un intercambio de información.

Por este motivo resulta muy útil la aclaración llevada a cabo en esta sentencia. Efectivamente, tal y somo dispuso el Tribunal de Justicia en su sentencia de 16 de mayo de 2019 (C-689/17), con carácter general, los residuos generados en un buque por la avería sufrida en alta mar se consideran como desechos derivados de «operaciones normales» y su traslado está excluido del procedimiento de notificación y autorización previa por escrito. Sin embargo, en el caso de que los mencionados residuos permanezcan en el buque para ser trasladados, junto con ese buque, para su valorización o eliminación, ya no podrán excluirse del ámbito de aplicación del Reglamento.

Enlace web: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de enero de 2025, asunto C-188/23

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de abril de 2025

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Séptima), de 6 de febrero de 2025: Incumplimiento de la República Eslovaca de la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, Directiva 2007/60/CE, artículo 14, apartado 3 y artículo 15, apartado 1. Imposibilidad de alegar como eximentes circunstancias del ordenamiento jurídico interno del Estado miembro incumplidor

Autora: Mª del Carmen de Guerrero Manso, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Grupo de investigación ADESTER (S22_23R)

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Séptima, asunto C-281/24, ECLI:EU:C:2025:57

Palabras clave: Medio ambiente. Inundaciones. Evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Planes de gestión. Eximentes del incumplimiento.

Resumen:

El 15 de febrero de 2023 la Comisión dirigió a la República Eslovaca una carta de emplazamiento en la cual manifestaba que dicho Estado miembro había incumplido las obligaciones impuestas en el artículo 14, apartado 3, y el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2007/60 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Es decir, se le reprocha no haber revisado ni, en su caso, actualizado los planes de gestión antes del 22 de diciembre de 2021, ni haberlos puesto a disposición de la Comisión antes del 22 de marzo de 2022.

El 4 de abril de 2023, la República Eslovaca contestó que la insuficiencia de medios del organismo público de gestión de aguas le había obligado a licitar ese servicio, proceso que se dilató unos 27 meses. En ese contexto, la República Eslovaca manifestó su intención de cumplir con la obligación del artículo 14, apartado 3, hacia el 30 de junio de 2024, aunque no precisó ninguna fecha de cumplimiento para lo previsto en el artículo 15, apartado 1.

La Comisión no quedó satisfecha con esa respuesta, por lo que el 28 de septiembre de 2023 envió a Eslovaquia un dictamen motivado en el que le insta a adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones en un plazo de dos meses desde la recepción de dicho dictamen.

Casi un mes más tarde, el 23 de noviembre de 2023, Eslovaquia informó sobre el estado del proyecto de planes de gestión, reconoció los retrasos y reiteró su compromiso de subsanar las deficiencias para el 30 de junio de 2024.

Ante esta situación, la Comisión decidió presentar el presente recurso de incumplimiento.

El Tribunal de Justicia constata el incumplimiento por parte de la República Eslovaca al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado y reitera su constante jurisprudencia según la cual un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de una directiva. En consecuencia, además, condena en costas a la República Eslovaca.

Destacamos los siguientes extractos:

11. Según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en relación con la situación del Estado miembro tal y como ésta se presentaba al término del plazo fijado en el dictamen motivado, ya que el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta los cambios que se hayan producido con posterioridad [asunto C-147/23, Comisión/Polonia (Directiva «Whistleblowers»), EU:C:2024:346, apartado 28, y jurisprudencia citada].

12. En el caso de autos, consta que, al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, la República Eslovaca no había finalizado la revisión y la posible actualización de los planes de gestión ni había puesto dichos planes a disposición de la Comisión, contrariamente a lo exigido en los artículos 14, apartado 3, y 15, apartado 1, de la Directiva 2007/60.

13. La República Eslovaca, que no discute el retraso en la revisión y actualización de los planes de gestión, solicita no obstante al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y condene en costas a la Comisión. En apoyo de su recurso, el Estado miembro expone, en primer lugar, los progresos que ha realizado en la finalización de dichos planes, indicando que probablemente estará en condiciones de cumplir sus obligaciones en septiembre de 2024, y, en segundo lugar, presenta dos justificaciones de su retraso. La primera se debe a la celebración de elecciones parlamentarias en 2020 y al posterior nombramiento de un nuevo Gobierno, lo que habría prolongado la duración del procedimiento de contratación pública para designar a un contratista externo, mientras que la segunda se debe a los efectos de la pandemia COVID-19, que habría prolongado el plazo de tramitación de todos los procedimientos administrativos.

14. En primer lugar, no obstante, debe recordarse que un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva [sentencia de 28 de abril de 2022, Comisión/Bulgaria (Actualización de las estrategias marinas), C-510/20, EU:C:2022:324, apartado 43, y jurisprudencia citada].

15. En consecuencia, la celebración de elecciones y el posterior nombramiento de un nuevo Gobierno son circunstancias de carácter interno que, a la luz de la jurisprudencia citada en el apartado anterior de la presente sentencia, no pueden tenerse en cuenta.

16. En segundo lugar, la República Eslovaca no ha expuesto con precisión, y menos aún acreditado, las razones por las que la pandemia de COVID-19 justifica dicho retraso. Se limita a alegar que, entre 2020 y 2021, la duración de los distintos procedimientos se prolongó en la Administración del Estado debido a las medidas adoptadas en relación con dicha pandemia.

17. En estas circunstancias, el recurso interpuesto por la Comisión debe considerarse fundado.

18. Por consiguiente, al no haber revisado y, en su caso, actualizado los planes de gestión y no haberlos puesto a disposición de la Comisión dentro del plazo señalado, la República Eslovaca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 14, apartado 3, y 15, apartado 1, de la Directiva 2007/60/CE.

Comentario de la Autora:

Una vez más, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre el incumplimiento de las Directivas por un Estado Miembro y reitera la imposibilidad de que estos aleguen como causas eximentes de su incumplimiento circunstancias que dependen de ellos.

En este caso se trata del incumplimiento de dos obligaciones impuestas en los artículos 14.3 y 15.1 de la Directiva 2007/60, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Ambos preceptos se refieren a los planes de gestión del riesgo de inundación, esenciales para evitar y reducir los impactos adversos de estos fenómenos naturales. De forma específica establecen la necesidad de que estos planes se revisen y, en su caso, se actualicen periódicamente, considerando las posibles repercusiones del cambio climático en la incidencia de inundaciones, y de ponerlos a disposición de la Comisión.

Conforme a lo anterior, resulta clara la importancia de cumplir con esas obligaciones y no se puede admitir como justificación al retraso en su observancia la existencia de un proceso electoral, con su consiguiente cambio de gobierno, de lo que se hace depender la excesiva duración del procedimiento de contratación pública, ni la pandemia de COVID-19, sin concretar, además, en qué medida ha influido este hecho en el retraso. Tampoco podrán tenerse en cuenta las acciones tendentes al cumplimiento realizadas por el Estado tras el término del plazo fijado en el dictamen motivado.

Enlace web: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 6 de febrero de 2025, asunto C-281/24

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de mayo de 2025

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Décima), de 6 de marzo de 2025: valoración de la información proporcionada por terceros para determinar la necesidad de someter a EIA un proyecto cuando no pueda excluirse la existencia de dudas razonables sobre las repercusiones significativas sobre el medio ambiente de dicho proyecto. Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

Autora: Mª del Carmen de Guerrero Manso, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Grupo de investigación ADESTER (S22_23R)

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Décima, asunto C-41/24, ECLI:EU:C:2025:140

Palabras clave: Medio ambiente. Evaluación impacto ambiental. Proyecto de urbanización. Zona especial conservación. Protección rigurosa de especies. Información presentada por un tercero. Dudas razonables.

Resumen:

En Ballincolling (Irlanda) se pretendía llevar a cabo un proyecto estratégico para la construcción de 123 viviendas. Con vistas a su autorización, el promotor realizó un informe de evaluación de impacto ambiental conforme a la Directiva 2011/92, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, el cual no incluyó ningún análisis particular de la fauna y la flora, no se refirió al impacto sobre los murciélagos y no hizo referencia a la biodiversidad. Junto al anterior, se elaboró un informe para evaluar las repercusiones del proyecto en los lugares designados como zonas especiales de conservación o zonas de protección especial, según lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Sin embargo, este segundo informe tampoco menciona específicamente el impacto efectivo del proyecto sobre los murciélagos. La única referencia a la biodiversidad se refiere a los lugares Natura 2000 y no al ecosistema del propio lugar de la edificación. La evaluación arborícola del proyecto de construcción se realizó en un solo día e identificó trece árboles que debían ser talados, entre ellos diversos cipreses y dos de los seis robles presentes en dicho lugar. Todo ello sin considerar el uso efectivo o potencial de los árboles por los murciélagos ni si estos usaban el lugar en cuestión para buscar alimento o para sus desplazamientos.

El 7 de julio de 2020, la Waltham Abbey Residents Association, una asociación de residentes, presentó a la Agencia de Ordenación del Territorio de Irlanda observaciones según las cuales el lugar propuesto para la edificación estaba situado en las inmediaciones de un corredor biológico en el río Lee, con avistamientos de murciélagos, así como un estudio de la fauna de los murciélagos realizado en 2016, según el cual los «registros de murciélagos en las inmediaciones [indicaban] que existe una variedad de diferentes especies de murciélagos que utilizan el corredor ribereño y [que] las repercusiones decisivas sobre estos animales

[derivaban] de la posible pérdida de los refugios, de la pérdida de zonas de alimentación y de la interrupción de las rutas de desplazamiento».

Dos meses después, el 11 de septiembre de 2020, el examinador (quien no llevó a cabo un examen previo relativo a la EIA, al descartarlo tras un estudio preliminar) recomendó la concesión de la autorización, al considerar que el emplazamiento no ofrecía hábitats adecuados para los animales silvestres o las especies dignas de conservación. Sin embargo, exigió que la tala de árboles se realizara siguiendo el consejo de un ecólogo debidamente cualificado para evitar un posible impacto del proyecto sobre los murciélagos.

Conforme a lo anterior, la Agencia de Ordenación del Territorio autorizó el proyecto sin exigir una EIA ni haber recabado más información acerca de la presencia de murciélagos, incluyendo el requisito de que la tala de árboles se realizara al final del verano o en otoño y que «Cualquier perturbación sufrida por los murciélagos en el lugar deberá producirse de manera acordada por escrito con la autoridad competente en materia de urbanismo, previo dictamen de un ecólogo cualificado.»

Esta resolución fue recurrida por la asociación ante el Tribunal Superior de Irlanda, quien decidió suspender el procedimiento y preguntar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en esencia, si en el marco de un procedimiento de comprobación previa del artículo 4, apartados 4 a 6, de la Directiva 2011/92, es necesario que el promotor o la propia autoridad competente recaben toda la información pertinente sobre las especies o hábitats que podrían verse afectados por el proyecto de que se trate, realizando o recabando estudios científicos adecuados para descartar cualquier duda razonable en cuanto a las repercusiones significativas de ese proyecto sobre el medio ambiente y si la referida autoridad debe decidir que es necesaria una EIA si no puede excluirse tal duda. Además, pide que se aclare qué obligaciones se imponen al promotor y a la autoridad competente en el supuesto de que un tercero proporcione información adicional que objetivamente pueda suscitar dudas en cuanto a las repercusiones del proyecto sobre el medio ambiente.

El Tribunal de Justicia, por un lado, enumera los trámites del procedimiento de comprobación previa regulados en el artículo 4, apartados 4 y 5 de la Directiva 2011/92, entre los cuales no se establece la obligación de consulta al público. Esta norma tampoco define los supuestos en los que la autoridad competente puede o debe solicitar al promotor información adicional.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia, la cual define cuándo un proyecto puede tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente, para lo cual se tendrá en cuenta el principio de cautela. Así, existirá esa posibilidad cuando concurra el riesgo de transformar de manera sustancial o irreversible factores medioambientales como la fauna y la flora, el suelo o el agua, con independencia de sus dimensiones. De esto se desprende que la autoridad competente deberá considerar toda la información pertinente disponible, incluida la no solicitada presentada por un tercero, siempre que contenga elementos objetivos que le permitan apreciar la existencia de un riesgo de que el proyecto tenga repercusiones significativas sobre el medio ambiente.

Asimismo recuerda que si no pueden excluirse repercusiones significativas sobre el medio ambiente derivadas del proyecto, la autoridad competente debe permitir al promotor proporcionarle información adicional antes de decidir si es necesaria o no una EIA para ese proyecto.

En caso de duda sobre la inexistencia de repercusiones significativas debe efectuarse la EIA. Cuando una autoridad competente de un Estado miembro decide autorizar un plan o un proyecto que pueda afectar a un lugar protegido sin exigir una evaluación adecuada, dicha autoridad debe indicar suficientemente los motivos que le hayan permitido, antes de conceder tal autorización, tener la certeza, a pesar de los dictámenes en sentido contrario y de las dudas razonables eventualmente expresadas en ellos, de que queda excluida cualquier duda científica razonable en cuanto a la posibilidad de que el proyecto afecte de forma apreciable a dicho lugar.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia declara que en el supuesto de que un tercero proporcione datos objetivos acerca de las posibles repercusiones significativas de un proyecto sobre el medio ambiente, en particular sobre una especie protegida en virtud de la Directiva 92/43, la autoridad competente debe solicitar al promotor que le proporcione información adicional y tener esta en cuenta antes de decidir si es necesaria o no una EIA para el referido proyecto. En cambio, si a pesar de las observaciones presentadas por el tercero, sobre la base de datos objetivos, puede excluirse que el proyecto vaya a tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente, la autoridad podrá decidir que no es necesaria una EIA, sin que esté obligada a solicitar al promotor información adicional.

Destacamos los siguientes extractos:

38. En cambio, la Directiva 2011/92 no establece expresamente una obligación de consulta al público durante este procedimiento de comprobación previa. En efecto, el considerando 29 de la Directiva 2014/52, que explicita el objetivo perseguido mediante el artículo 4, apartados 4 a 6, de la Directiva 2011/92, precisa que «tener en cuenta los comentarios que, sin haberse solicitado, puedan recibirse de otras fuentes, como los ciudadanos o las autoridades, constituye una buena práctica administrativa», al tiempo que indica que «no [están] previstas consultas formales en la fase de comprobación previa».

40. Por consiguiente, la Directiva 2011/92 no establece expresamente la obligación de que la autoridad competente solicite al promotor información adicional o de que recabe ella misma dicha información, a raíz de las observaciones que le haya presentado un tercero acerca de las posibles repercusiones significativas del proyecto de que se trate sobre el medio ambiente.

41. Sin embargo, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92 se desprende que una EIA debe realizarse cuando exista una probabilidad o un riesgo de que el proyecto de que se trate tenga efectos significativos en el medio ambiente. Habida cuenta del principio de cautela, que es uno de los fundamentos de la política de protección de elevado nivel perseguida por la Unión en el ámbito medioambiental, a la luz del cual ha de interpretarse la Directiva 2011/92, se considera que tal riesgo existe si, sobre la base de elementos objetivos, no puede excluirse que dicho proyecto pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 31 de mayo de 2018, Comisión/Polonia, C-526/16, EU:C:2018:356, apartados 66 y 67 y jurisprudencia citada).

42. De ello se desprende que, en el marco del procedimiento de comprobación previa, que tiene por objeto determinar si es necesaria una EIA, corresponde a la autoridad competente tener en cuenta toda la información pertinente de que disponga, incluida la información que

le haya sido presentada por un tercero, sin haber sido solicitada, cuando esa información contenga elementos objetivos que le permitan apreciar la existencia de un riesgo de que el proyecto tenga repercusiones significativas sobre el medio ambiente.

43. Por otra parte, en el supuesto de que, sobre la base de la información puesta a su disposición por un tercero, la autoridad competente considere que no puede excluirse que el proyecto de que se trate vaya a tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente, dicha autoridad debe permitir al promotor proporcionarle información adicional antes de decidir si es necesaria o no una EIA para ese proyecto. En efecto, como se desprende del tenor del artículo 4, apartados 4 y 5, de la Directiva 2011/92, el promotor tiene un papel preponderante en lo que respecta al suministro de la información que permita a la autoridad competente proceder a su determinación. Pues bien, a tal fin y, en particular, para limitar la obligación de realizar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente únicamente respecto de aquellos proyectos que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente, la referida autoridad debe disponer de la información más completa posible.

44. Además, la autoridad competente no puede concluir que existe un riesgo de que el proyecto tenga repercusiones significativas sobre el medio ambiente por el hecho de que la información facilitada por el promotor sea incompleta sin haberle pedido previamente que aporte información adicional.

45. En cambio, en el supuesto de que, a pesar de los elementos presentados por un tercero, la autoridad competente pueda excluir, sobre la base de elementos objetivos, que el proyecto en cuestión vaya a tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente, dicha autoridad puede decidir que no es necesaria una EIA, sin que esté obligada a solicitar al promotor que le facilite información adicional.

46. Procede añadir, por una parte, que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se considera que un proyecto puede tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente cuando, debido a su naturaleza, corra el riesgo de transformar de manera sustancial o irreversible factores medioambientales como la fauna y la flora, el suelo o el agua, con independencia de sus dimensiones (sentencia de 31 de mayo de 2018, Comisión/Polonia, C-526/16, EU:C:2018:356, apartado 65 y jurisprudencia citada).

48. A este respecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la condición establecida en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 implica que, en caso de duda sobre la inexistencia de repercusiones significativas, debe efectuarse dicha evaluación (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de mayo de 2011, Comisión/Bélgica, C-538/09, EU:C:2011:349, apartado 41 y jurisprudencia citada). No obstante, el Tribunal de Justicia también ha declarado que dicho artículo 6, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad competente de un Estado miembro decide autorizar un plan o un proyecto que pueda afectar a un lugar protegido con arreglo a dicha Directiva sin exigir una evaluación adecuada, en el sentido de dicha disposición, dicha autoridad debe indicar suficientemente los motivos que le hayan permitido, antes de conceder tal autorización, tener la certeza, a pesar de los dictámenes en sentido contrario y de las dudas razonables eventualmente expresadas en ellos, de que queda excluida cualquier duda científica razonable en cuanto a la posibilidad de que el proyecto afecte de forma apreciable a dicho lugar (sentencia de 15 de junio de 2023, Eco Advocacy, C-721/21, EU:C:2023:477, apartado 43).

51. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 4, apartados 4 a 6, de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que, en el marco de un procedimiento de comprobación previa seguido con arreglo a dicha disposición, un tercero haya proporcionado a la autoridad competente datos objetivos acerca de las posibles repercusiones significativas de ese proyecto sobre el medio ambiente, en particular sobre una especie protegida en virtud de la Directiva 92/43, la citada autoridad debe solicitar al promotor que le proporcione información adicional y tener esta en cuenta antes de decidir si es necesaria o no una EIA para el referido proyecto. En cambio, en el supuesto de que, a pesar de las observaciones presentadas a la referida autoridad por ese tercero, pueda excluirse, sobre la base de datos objetivos, que ese proyecto vaya a tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente, la misma autoridad podrá decidir que no es necesaria una EIA, sin que esté obligada a solicitar al promotor que le proporcione información adicional.

Comentario de la Autora:

El interés de esta sentencia radica en la aplicación del principio de cautela en relación a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, vinculada a la presentación por terceros de información no solicitada sobre el posible impacto ambiental negativo de dichos proyectos. En este caso se analiza el impacto ambiental de la construcción de viviendas en una zona donde se alega la existencia de murciélagos, especie incluida en el anexo IV, letra a) de la Directiva 92/43/CEE y, por lo tanto, sometida al régimen de protección rigurosa establecido en su artículo 12, entre las que se encuentra la prohibición de deterioro o destrucción de sus lugares de reproducción o de las zonas de descanso (artículo 12.1. letra d).

Habida cuenta del principio de cautela, que es uno de los fundamentos de la política de protección de elevado nivel perseguida por la Unión en el ámbito medioambiental, a la luz del cual ha de interpretarse la Directiva 2011/92, se considera que debe realizarse una EIA si existe una probabilidad o un riesgo de que un proyecto tenga efectos significativos en el medio ambiente. Para tomar esa decisión, la autoridad deberá tener en cuenta toda la información disponible basada en datos objetivos, también la aportada por terceros. Si esta información plantea dudas sobre los posibles efectos de un proyecto en el medioambiente, antes de decidir si es necesaria o no una EIA para dicho proyecto, la autoridad deberá solicitar al promotor información adicional.

Así, una vez más el Tribunal de Justicia aplica el principio de cautela en la defensa del medioambiente. Como ha declarado en ocasiones anteriores, no deben existir dudas razonables sobre los posibles efectos negativos de los proyectos en el medioambiente y, en el caso de que existan, deberá utilizarse toda la información disponible, también la suministrada por terceros, para decidir si es necesaria o no una EIA previa al desarrollo del proyecto de que se trate.

Enlace web: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 6 de marzo de 2025, asunto C-41/24

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de mayo de 2025

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta), de 27 de marzo de 2025: inejecución de una sentencia previa sobre incumplimiento del tratamiento de aguas residuales urbanas, el cual afecta a zonas sensibles. Italia. Imposición de una suma a tanto alzado y una multa coercitiva. Directiva 91/271/CEE (artículos 4, 5 y 10) y artículo 260.2 TFUE

Autora: Mª del Carmen de Guerrero Manso, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Grupo de investigación ADESTER (S22_23R)

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Sexta, asunto C-515/23, ECLI:EU:C:2025:209

Palabras clave: Medio ambiente. Aguas residuales urbanas. Instalación tratamiento. Contaminación zonas sensibles.

Resumen:

Mediante la sentencia de 10 de abril de 2014, C-85/13, (ECLI:EU:C:2014:251), el Tribunal de Justicia condenó a la República Italiana por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 3, 4, 5 y 10 de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008.

A este resultado se llegó por considerar que la República Italiana no había adoptado las disposiciones necesarias para garantizar que 41 aglomeraciones con más de 10 000 e-h, 30 de las cuales efectúan vertidos en aguas receptoras consideradas «zonas sensibles», dispusieran de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas; sometieran las aguas residuales urbanas que entren en sistemas colectores, antes de verterse, a un tratamiento más riguroso que el tratamiento secundario o un proceso equivalente; sometieran las aguas residuales urbanas que entren en sistemas colectores, antes de verterse, a un tratamiento secundario o de un proceso equivalente; o construyeran, utilizaran y mantuvieran instalaciones de tratamiento de las aguas residuales urbanas de manera que en todas las condiciones climáticas normales de la zona tengan un rendimiento suficiente y tuvieran en cuenta en el diseño de las instalaciones las variaciones de la carga propias de cada estación en determinadas aglomeraciones urbanas.

Posteriormente la Comisión solicitó en diversas ocasiones a la República Italiana información sobre las medidas adoptadas para cumplir con la sentencia de 2014 y en diversas ocasiones desde ese año hasta 2018 este Estado Miembro facilitó dicha información.

La Comisión consideró que Italia sólo había ejecutado parcialmente la sentencia, por lo que el 18 de mayo de 2018 le dirigió un escrito de requerimiento con arreglo al artículo 260, apartado 2, TFUE relativo a catorce de las aglomeraciones que aún no cumplían lo dispuesto en la Directiva 91/271 e instó a dicho Estado miembro a presentar sus observaciones en un plazo de dos meses a partir de la recepción del referido escrito. La República Italiana

respondió en plazo al escrito de requerimiento y presentó varias comunicaciones y notas actualizando semestralmente el estado de ejecución de la sentencia C-85/13.

A juicio de la Comisión, pese a haber transcurrido nueve años desde la sentencia C-85/13 y veinte desde la finalización de los plazos de adecuación a la norma previstos en los artículos 4 y 5 de la Directiva 91/271, persisten los incumplimientos en cinco aglomeraciones urbanas: Castellammare del Golfo I, Cinisi, Terrasini, Trappeto (Sicilia) y Courmayeur (Valle de Aosta), por lo que interpuso el presente recurso de incumplimiento.

Conforme a su reiterada doctrina, el Tribunal de Justicia recuerda que el cumplimento debería haberse probado con referencia al 18 de julio de 2018, plazo otorgado tras el requerimiento de la Comisión. De las cinco aglomeraciones mencionadas, la República Italiana reconoce que tres de ellas (Castellammare del Golfo I, Cinisi y Terrasini) incumplen con los artículos 4, 5 y 10 de la Directiva y las obras de infraestructura necesarias para equipar esas aglomeraciones con sistemas colectores y de tratamiento de las aguas residuales urbanas están aún pendientes. Según los datos presentados por Italia, dichas obras se concluirán antes de finales de 2026.

En el caso de Trappeto, alega que no le resulta aplicable el artículo 5 de la Directiva, al no llegas a 10 000 e-h. Sin embargo, el Tribunal de Justicia considera que el cambio en el método de cálculo fue presentado después del 18 de julio de 2018, los datos aportados son inconsistentes (en ocasiones cifra la carga en 8 618 e-h y otras en 11 816 e-h), no están justificados y las obras de adaptación y de refuerzo de las instalaciones de tratamiento necesarias no finalizaron hasta diciembre de 2023.

Finalmente, en Courmayeur, la República Italiana reconoce el incumplimiento parcial ya que las aguas residuales de cuatro municipios de dicha aglomeración ya estaban siendo tratadas en la nueva instalación, pero las obras de recogida para conectar el quinto municipio estaban aún en curso y debían terminar antes del 31 de diciembre de 2023. Además, no se presentaron certificados de finalización de las obras ni el análisis de los vertidos para demostrar el buen funcionamiento de la estación. En coherencia con lo anterior, el Tribunal de Justicia declara que el argumento de la República Italiana sobre la falta de conformidad exclusivamente parcial (afecta a 37 200 e-h de un total de 60 000 e-h) no es una eximente, sino que se limita a confirmar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 4 y 19 de la Directiva 91/271.

Tras confirmar el incumplimiento de la ejecución de la sentencia por parte de la República Italiana, el Tribunal de Justicia analiza las sanciones económicas que corresponde aplicarle junto a las alegaciones que sobre las mismas presentaron tanto la Comisión como el mencionado Estado Miembro.

El Tribunal recuerda su reiterada jurisprudencia según la cual el objetivo del procedimiento contenido en el artículo 260.2 TFUE es incitar al Estado miembro infractor a ejecutar la sentencia por incumplimiento y, por tanto, garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión. Para ello podrá utilizar la multa coercitiva, la suma a tanto alzado o ambas medidas de forma concurrente, especialmente si el incumplimiento se ha mantenido durante un largo período y ha tendido a persistir, como ocurre en el presente caso. De hecho el Tribunal recuerda que existen cuatro procedimientos de infracción en curso contra la República Italiana en el ámbito del tratamiento de las aguas residuales urbanas, relativos a un número

total de más de ochocientas aglomeraciones y que este Estado Miembro ya ha sido condenado por incumplimiento en varias sentencias previas.

En relación a la multa a tanto alzado y a la multa coercitiva, el Tribunal de Justicia recuerda su amplia discrecionalidad para imponer sanciones económicas, siempre que sean adecuadas y proporcionadas, por lo que se deberán tener en cuenta tres factores fundamentales.

En primer lugar, la gravedad del incumplimiento. La República Italiana ha reducido el número de aglomeraciones no conformes de 41 a 4 desde la sentencia inicial, sin embargo éstas siguen vertiendo aguas residuales en zonas sensibles, lo cual representa un riesgo ambiental grave.

En segundo lugar, la duración del mismo. Pese a la complejidad de las obras necesarias, la infracción persiste desde hace aproximadamente 11 años, lo cual se considera excesivo.

En tercer lugar, la capacidad de pago del Estado miembro. Para ello el Tribunal de Justicia considera el PIB de Italia en los últimos tres años y no los criterios demográficos propuestos por la Comisión. Junto a ello es preciso tener en cuenta determinados factores atenuantes, como la cooperación de Italia con la Comisión, la realización de inversiones significativas y la designación de un comisario especial.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia fija la sanción a tanto alzado en 10 millones de euros, y una multa coercitiva decreciente de 13 687 500 de euros por cada semestre de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia C-85/13, a partir de la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta la plena ejecución de la primera. Además condena en costas a la República Italiana.

Destacamos los siguientes extractos:

36. Además, por lo que respecta al procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, procede considerar como fecha de referencia para apreciar la existencia de tal incumplimiento la del vencimiento del plazo señalado en el escrito de requerimiento emitido en virtud de dicha disposición [véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 56 y jurisprudencia citada].

37. En el presente asunto, puesto que la Comisión emitió el escrito de requerimiento el 18 de mayo de 2018, la fecha de referencia para apreciar la existencia del incumplimiento mencionado en el apartado anterior de la presente sentencia es la de expiración del plazo fijado en ese escrito, a saber, el 18 de julio de 2018.

38. Por lo que respecta, en primer lugar, a las aglomeraciones urbanas de Castellammare del Golfo I, de Cinisi y de Terrasini, la República Italiana reconoce la persistencia del incumplimiento de los artículos 4, 5 y 10 de la Directiva 91/271. Así, en sus respuestas al escrito de requerimiento y en sus escritos presentados ante el Tribunal de Justicia, dicho Estado miembro indicó que las obras de infraestructura necesarias para equipar esas aglomeraciones con sistemas colectores y de tratamiento de las aguas residuales urbanas que cumplieran las obligaciones derivadas de dichos artículos seguían sin ejecutar el 18 de julio de 2018. Según los últimos datos presentados por dicho Estado miembro en su escrito de

dúplica, la adecuación a la norma de esas tres aglomeraciones urbanas deberá haber concluido antes de finales de 2026.

40. En efecto, permitir a un Estado miembro, en el procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 2, alegar por primera vez ante el Tribunal de Justicia un cambio del método de cálculo de la carga generada por una aglomeración urbana a la que se refiere la sentencia que declaró el incumplimiento con respecto al método en que se basaban las apreciaciones del Tribunal de Justicia en esa sentencia podría menoscabar la firmeza de dicha sentencia, que tiene fuerza de cosa juzgada.

42. En efecto, por un lado, la carga de 7 783 e-h comunicada por las autoridades italianas a la Comisión durante el procedimiento administrativo previo no ha sido acreditada, extremo que la República Italiana admite en sus escritos. Por otro lado, dicho Estado miembro mencionó en su escrito de contestación a la demanda una carga de 8 910 e-h generada por la aglomeración urbana de Trappeto, resultante de un informe de la Asamblea Territorial del Agua y de una cartografía adjunta al mismo. No obstante, el referido Estado miembro no comunicó estos nuevos datos hasta la presentación de su escrito de contestación, el 23 de octubre de 2023, y, por tanto, con posterioridad a la fecha pertinente para apreciar la existencia del incumplimiento reprochado, a saber, el 18 de julio de 2018. Además, dicho informe no está fechado ni precisa la fecha a partir de la cual se produjo la reducción de la carga generada por esa aglomeración urbana. Por lo demás, el referido informe cifra la carga generada por la aglomeración urbana de Trappeto unas veces en 8 618 e-h y otras en 11 816 e-h. A este respecto, la Comisión sostuvo, sin que la República Italiana la contradijera, que si no se tuviera en cuenta el cambio del método de cálculo invocado por esta, la carga generada por dicha aglomeración urbana ascendería, según los datos facilitados por las autoridades italianas, a 11 816 e-h.

43. A mayor abundamiento, de los escritos de la República Italiana se desprende que este cambio del método de cálculo de la carga generada por la misma aglomeración urbana consiste en excluir de ese cálculo la aportación de las casas dispersas y de los núcleos aislados, en los que se concentra una población fluctuante. Pues bien, dicho Estado miembro no ha dado explicaciones sobre las razones que justifican ese cambio de método de cálculo de la carga generada por una aglomeración urbana como Trappeto, que se sitúa en una región turística en la que hogares dispersos y núcleos aislados pueden tener un impacto ecológico sensible.

44. Por lo demás, la República Italiana no ha alegado ni, a fortiori, demostrado que, al expirar el plazo fijado en el escrito de requerimiento, a saber, el 18 de julio de 2018, había subsanado los incumplimientos de las obligaciones derivadas de los artículos 5 y 10 de la Directiva 91/271 declarados en el fallo de la sentencia C-85/13 en lo que atañe a la aglomeración urbana de Trappeto. A este respecto, del escrito de contestación de dicho Estado miembro se desprende que las pruebas estáticas y técnico-funcionales efectuadas a raíz de las obras de infraestructura realizadas en la instalación de tratamiento de Trappeto seguían en curso en la fecha de presentación del escrito de contestación, a saber, el 23 de octubre de 2023. (…) Por consiguiente, las pruebas relativas a la finalización de estas obras y los informes de ensayo relativos a dicha instalación de tratamiento son posteriores a la fecha pertinente a efectos de la apreciación de la existencia del incumplimiento reprochado, a saber, el 18 de julio de 2018, de modo que no pueden tenerse en cuenta a tal efecto.

46. Por lo que respecta, en tercer lugar, a la aglomeración urbana de Courmayeur, la República Italiana reconoce en su escrito de contestación que la situación de esta aglomeración aún no se ajustaba a las obligaciones derivadas de los artículos 4 y 10 de la Directiva 91/271. A este respecto, de la respuesta de dicho Estado miembro al escrito de requerimiento de 10 de julio de 2018 y de sus escritos ante el Tribunal de Justicia se desprende que si bien las aguas residuales de cuatro municipios de dicha aglomeración urbana, a saber, La Salle, Morgex, Pré-Saint Didier y Thuile, ya estaban siendo tratadas en la nueva instalación de tratamiento del municipio de La Salle, las obras de recogida para conectar Courmayeur, es decir, el quinto municipio de la aglomeración urbana, con dicha instalación de tratamiento estaban aún en curso y debían terminar a más tardar el 31 de diciembre de 2023. Además, aún no se habían remitido a la Comisión los certificados que acreditaban la finalización de las obras y el análisis de los vertidos con el fin de demostrar el buen funcionamiento de dicha estación. De ello se sigue que la República Italiana no ha demostrado que la situación de esa aglomeración urbana se hubiera adecuado a las obligaciones derivadas de los artículos 4 y 10 de la Directiva 91/271 al término del plazo fijado en el escrito de requerimiento, a saber, el 18 de julio de 2018.

47. Por lo demás, no puede prosperar la alegación de la República Italiana de que la falta de conformidad solo afecta a una parte de la carga generada por la aglomeración urbana de Courmayeur, a saber, 37 200 e-h de un total de 60 000 e-h para esa aglomeración urbana. Esta alegación se limita a confirmar que el tratamiento de la totalidad de las aguas residuales urbanas de la referida aglomeración no estaba garantizado en la fecha pertinente, lo que incumple las obligaciones derivadas de los artículos 4 y 10 de la Directiva 91/271.

85. Con carácter preliminar, ha de recordarse que el procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 2, tiene por objeto incitar al Estado miembro infractor a ejecutar la sentencia por incumplimiento y, por tanto, garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión, y que las medidas previstas en esa disposición, a saber, la multa coercitiva y la suma a tanto alzado, persiguen ambas ese mismo objetivo [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 96 y jurisprudencia citada].

87. Si bien la imposición de una multa coercitiva parece especialmente adecuada para inducir a un Estado miembro a poner fin lo antes posible a un incumplimiento que, de no existir dicha medida, tendría tendencia a persistir, la imposición del pago de una suma a tanto alzado descansa más bien en la apreciación de las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro de que se trate sobre los intereses privados y públicos, en especial cuando el incumplimiento se ha mantenido durante largo tiempo después de la sentencia que lo declaró inicialmente (sentencia de 17 de septiembre de 2015, Comisión/Italia, C-367/14, EU:C:2015:611, apartado 115 y jurisprudencia citada).

88. Corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones pecuniarias apropiadas, en particular para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 97 y jurisprudencia citada].

90. Según reiterada jurisprudencia, en el ejercicio de la facultad de apreciación que se le ha conferido en el ámbito considerado, el Tribunal de Justicia está habilitado para imponer

acumulativamente una multa coercitiva y una suma a tanto alzado (sentencia de 17 de septiembre de 2015, Comisión/Italia, C-367/14, EU:C:2015:611, apartado 116 y jurisprudencia citada), en particular, cuando el incumplimiento se ha mantenido durante un largo período y ha tendido a persistir (véase la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, C-304/02, EU:C:2005:444, apartado 82).

92. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la condena al pago de una suma a tanto alzado y la fijación del importe eventual de dicha suma deben depender, en cada caso concreto, del conjunto de factores pertinentes en relación tanto con las características del incumplimiento declarado como con el comportamiento propio del Estado miembro contra el que se siga el procedimiento incoado al amparo del artículo 260 TFUE. A este respecto, dicho artículo confiere al Tribunal de Justicia una amplia facultad de apreciación para decidir si procede o no imponer una sanción de este tipo y determinar, en caso afirmativo, su cuantía [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 98 y jurisprudencia citada].

93. En el presente asunto, todos los elementos jurídicos y fácticos que llevaron al Tribunal de Justicia a declarar, mediante la sentencia C-85/13, el incumplimiento imputado, así como las circunstancias de que estén en curso cuatro procedimientos de infracción contra la República Italiana en el ámbito del tratamiento de las aguas residuales urbanas, relativos a un número total de más de ochocientas aglomeraciones, y de que dicho Estado miembro ya haya sido objeto de varias sentencias en las que se declara un incumplimiento en este sector específico de la acción de la Unión —a saber, la sentencia de 31 de mayo de 2018, Comisión/Italia (C-251/17, EU:C:2018:358), y las mencionadas en el apartado 98 de dicha sentencia—, constituyen un indicador de que la prevención efectiva de la repetición futura de infracciones análogas del Derecho de la Unión hace necesaria la adopción de una medida disuasoria, como la imposición del pago de una suma a tanto alzado.

94. Corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, fijar el importe de esa suma a tanto alzado de manera que, por un lado, sea adecuada a las circunstancias y, por otro lado, sea proporcionada a la infracción cometida. Entre los factores pertinentes a este respecto figuran la gravedad y la duración de la infracción y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartados 100 y 101 y jurisprudencia citada].

102. De ello se deduce que el número de aglomeraciones urbanas que en esa fecha no se ajustaban a la Directiva 91/271, es decir, cuatro, se redujo significativamente en relación con el número total de aglomeraciones objeto de la sentencia C-85/13, es decir, cuarenta y una, y, correlativamente, el perjuicio al medio ambiente disminuyó en relación con el resultante del incumplimiento inicial declarado en dicha sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2016, Comisión/Portugal, C-557/14, EU:C:2016:471, apartado 75). Por lo tanto, la República Italiana ha reducido considerablemente el perjuicio al medio ambiente derivado de la infracción declarada en la sentencia C-85/13.

103. No es menos cierto que, aunque ciertamente menos importante, persiste un perjuicio al medio ambiente. Este perjuicio es tanto más grave cuanto que las cuatro aglomeraciones urbanas que no cumplen realizan sus vertidos de agua en aguas receptoras consideradas zonas sensibles. Al calificar los territorios de que se trata de «zonas sensibles», con arreglo al artículo

5, apartado 1, de la Directiva 91/271 y al anexo II de esta, la República Italiana reconoció, en efecto, la necesidad de reforzar la protección medioambiental de esos territorios. Pues bien, la falta de tratamiento de las aguas residuales urbanas es perjudicial para el medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de octubre de 2013, Comisión/Bélgica, C-533/11, EU:C:2013:659, apartado 55).

105. Sin embargo, procede tener en cuenta, como factor atenuante, en primer término, la cooperación de la República Italiana con los servicios de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento; en segundo término, el progreso que ese Estado miembro ha realizado en la ejecución de la sentencia C-85/13; en tercer término, los importantes esfuerzos de inversión realizados por dicho Estado miembro para ejecutar dicha sentencia y, en cuarto término, el nombramiento de un comisario extraordinario único a tal efecto.

106. En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de la infracción, procede tener en cuenta el período comprendido entre el pronunciamiento de la sentencia por la que se declara el primer incumplimiento y el momento en el que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos [véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 126 y jurisprudencia citada].

107. En el caso de autos, la falta de ejecución de la sentencia C-85/13 persiste, en la fecha en la que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos, desde hace aproximadamente once años, lo que constituye una duración excesiva, aun cuando deba tenerse en cuenta el período significativo de varios años que requerían las obras de infraestructura necesarias.

109. A este respecto, de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia se desprende que la determinación de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate no puede incluir en el método de cálculo del factor «n», que representa la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate en relación con la capacidad de pago de los demás Estados miembros, la consideración de un criterio demográfico según las modalidades previstas en los puntos 3.4 y 4.2 de la Comunicación de 2023 [sentencia de 25 de abril de 2024, Comisión/Polonia (Directiva sobre denunciantes), C-147/23, EU:C:2024:346, apartado 86].

110. Así pues, para determinar la capacidad de pago de la República Italiana, procede basarse en su PIB como factor dominante y tener en cuenta la evolución reciente de ese PIB, tal como se presenta en la fecha en la que el Tribunal de Justicia examina los hechos [véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 131 y jurisprudencia citada].

111. Habida cuenta de las consideraciones anteriores y a falta de determinación por la Comisión de un criterio válido para el cálculo del factor «n» que establezca la capacidad de pago de la República Italiana, procede fijar el importe de la suma a tanto alzado teniendo en cuenta la media del PIB de dicho Estado miembro calculada a partir de los tres últimos años. El Tribunal de Justicia estima que una justa apreciación de las circunstancias del presente asunto permite fijar en 10 millones de euros el importe de la suma a tanto alzado que debe imponerse a dicho Estado miembro.

112. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la imposición de una multa coercitiva únicamente está justificada, en principio, en la medida en que el incumplimiento consistente en la falta de ejecución de una sentencia anterior perdure hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 135 y jurisprudencia citada].

113. En el caso de autos, como se desprende de los apartados 96 a 102 de la presente sentencia, en la fecha de la vista aún no se habían adoptado íntegramente las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia C-85/13.

115. A este respecto, según reiterada jurisprudencia, la multa coercitiva debe determinarse en función del grado de persuasión necesario para que el Estado miembro de que se trate modifique su comportamiento y ponga fin al comportamiento reprochado [sentencia de 13 de junio de 2024, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional II), C-123/22, EU:C:2024:493, apartado 138 y jurisprudencia citada].

119. Además, debe tenerse en cuenta, como factor agravante, la circunstancia de que la ejecución completa de la sentencia C-85/13 no se producirá, según las últimas indicaciones facilitadas por la República Italiana en su escrito de dúplica, hasta 2026, lo que equivale a un retraso comprendido entre veintiséis y veintiocho años respecto a la fecha en la que los Estados miembros debían garantizar el cumplimiento de los artículos 4 y/o 5 y 10 de la Directiva 91/271.

121. Sobre este particular, ha de recordarse que, aun cuando, para garantizar la plena ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia, la multa coercitiva debe exigirse en su totalidad hasta que el Estado miembro haya adoptado todas las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento declarado, en determinados casos puede concebirse una sanción que tenga en cuenta los progresos eventualmente realizados por el Estado miembro en la ejecución de sus obligaciones (sentencia de 31 de mayo de 2018, Comisión/Italia, C-251/17, EU:C:2018:358, apartado 83 y jurisprudencia citada).

125. Por lo tanto, procede condenar a la República Italiana a pagar a la Comisión una multa coercitiva de 13 687 500 de euros por cada semestre de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia C-85/13, a partir de la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia y hasta la plena ejecución de la sentencia C-85/13, cuyo importe efectivo deberá calcularse al finalizar cada período semestral reduciendo el importe total correspondiente a cada uno de esos períodos en un porcentaje equivalente a la proporción que represente el número de e-h de las aglomeraciones urbanas cuyos sistemas colectores y de tratamiento de las aguas residuales urbanas se hayan adecuado a lo establecido en la sentencia C-85/13, al final del período considerado, en relación con el número de e-h de las aglomeraciones urbanas que no disponen de tales sistemas en la fecha del pronunciamiento de la presente sentencia.

Comentario de la Autora:

Pese a haber transcurrido 34 años desde la aprobación de la Directiva 91/271, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, el Tribunal de Justicia constata, una vez más, el

incumplimiento de los requisitos impuestos en ella. En este caso se trata de la falta de ejecución por parte de la República Italiana de la sentencia de 10 de abril de 2014 (C-85/13).

No se trata, por lo tanto, de un asunto novedoso. Sin embargo, resulta interesante el detallado análisis realizado en ella, con cita de abundante jurisprudencia previa, de la forma de determinar la posible imposición de una sanción a tanto alzado y, de forma concurrente, una multa coercitiva. Para el Tribunal de Justicia resultan esenciales diversos elementos como la gravedad de la infracción (se trata de zonas sensibles) y la duración de la misma (en torno a once años, que en determinados casos puede incrementarse), además de tratarse de la República Italiana, país con una gran cantidad de aglomeraciones urbanas en las que se incumplen los requisitos establecidos en la Directiva 91/271.

Por estos motivos, el Tribunal de Justicia fija como medida disuasoria una suma a tanto alzado de 10 millones de euros, además de imponerle una multa coercitiva decreciente de 13 687 500 de euros por cada semestre de retraso en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia C-85/13. A esta cuantía se llega al considerar como agravante que algunas obras no estarán terminadas hasta 2026, lo que supone un retraso comprendido entre 26 y 28 años respecto a la fecha en que los Estados miembros deberían garantizar el cumplimiento de la Directiva. Junto a lo anterior, como es lógico, el Tribunal de Justicia condena en costas a la República Italiana.

Enlace web: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 27 de marzo de 2025, asunto C-515/23

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 29 de mayo de 2025

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Séptima), de 20 de marzo de 2025: solicitud de acceso al contenido íntegro de un informe de equivalencia técnica entre sustancias activas contenidas en biocidas elaborado por la autoridad nacional competente frente al secreto comercial. Directiva 98/8/CE, relativa a la comercialización de biocidas (artículo 19), Reglamento (UE) n.º 528/2012, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas (artículos 66 y 67) y Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental (artículo 4.2)

Autora: Mª del Carmen de Guerrero Manso, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Grupo de investigación ADESTER (S22_23R)

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Séptima, asunto C-809/23, ECLI:EU:C:2025:195

Palabras clave: Medio ambiente. Biocidas. Normas transitorias. Acceso a la información. Informe de equivalencia técnica. Secreto comercial. Información sobre emisiones en el medio ambiente.

Resumen:

Sumitomo Chemical Agro Europe SAS (Sumitomo) comercializa un biocida denominado «Vectobac», destinado a la lucha contra los mosquitos y cuya sustancia activa es el *Bacillus thuringiensis israelensis*, serotipo H14, cepa AM65-52 (Bti-AM65-52).

El 30 de agosto de 2013, la *Compagnie européenne de réalisations antiparasitaires SAS France* (CERA) presentó a la Agencia Nacional de Seguridad Sanitaria de la Alimentación, del Medio Ambiente y del Trabajo francesa (ANSES) solicitudes de autorización para comercializar tres biocidas con la misma finalidad que el Vectobac (denominados «Aquabac XT», «Aquabac DF3000» y «Aquabac 200G»), cuya sustancia activa es el mismo bacilo del mismo serotipo, pero cuya cepa es BMP 144 (Bti-BMP 144). Casi seis años después, el 19 de agosto de 2019, tras establecer la equivalencia técnica de las sustancias activas de ambas cepas en un informe interno, la ANSES concedió las tres solicitudes.

El 11 de febrero de 2021, Sumitomo solicitó a ANSES que le comunicara el informe de equivalencia técnica, a lo que ésta respondió por resolución del 8 de agosto de 2021 transmitiendo las páginas 1, 2 y 23, correspondientes a la portada, el sumario y una conclusión en forma de cuadro, pero se negó a comunicar el resto por incluir información amparada por el secreto comercial. Sumitomo recurrió dicha resolución ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Melun (Francia) el cual, mediante sentencia de 22 de septiembre de 2022 le concedió acceso al punto 2.2 del informe (páginas 21 y 22), pero no al resto.

Sumitomo interpuso recurso de casación contra la sentencia Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Melun ante el Consejo de Estado francés (actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) el cual planteó ante el Tribunal de Justicia cuatro cuestiones prejudiciales. La primera de ellas sobre si la solicitud de acceso a la información se rige por la Directiva 98/8 o por el Reglamento 528/2012; la segunda y la

tercera sobre la interpretación de diversos preceptos dichas normas, en función de cuál sea la aplicable en este caso, y la cuarta sobre si se aplica el concepto de «información sobre emisiones en el medio ambiente» a la información que figura en un informe elaborado por la autoridad competente a raíz del examen de la equivalencia técnica de una sustancia activa, contenida en un biocida autorizado, con una sustancia activa aprobada.

En relación a la aplicabilidad *ratione temporis* de las normas, el Tribunal de Justicia expone que el Reglamento n.º 528/2012 entró en vigor el 1 de septiembre de 2013. No obstante, su artículo 91, párrafo primero, dispone que las solicitudes de autorización de biocidas presentadas a efectos de la Directiva 98/8 cuya evaluación no esté terminada el 1 de septiembre de 2013 se evaluarán con arreglo a lo dispuesto en dicha Directiva. Según la información aportada por el Consejo de Estado francés, la solicitud de comercialización de los biocidas de CERA se presentó el 30 de agosto de 2013, mientras que la solicitud de acceso a la información sobre la misma se presentó el 11 de febrero de 2021. Los procedimientos de autorización y de acceso a la información son distintos y por lo tanto, pueden regirse por normas distintas, en función de cuáles resulten aplicables en cada momento. Conforme a ello, la solicitud de acceso a la información deberá evaluarse conforme a las disposiciones del Reglamento n.º 528/2012 aun cuando tal solicitud se refiera a un biocida autorizado conforme a la Directiva 98/8, ya que el Reglamento no contiene disposiciones transitorias aplicables a la solicitud de acceso a la información, sino sólo para las solicitudes de autorización.

Tras determinar la aplicación en este supuesto del Reglamento n.º 528/2012 y no de la Directiva 98/8, el Tribunal de Justicia responde a las cuestiones planteadas en la tercera cuestión prejudicial.

En primer lugar manifiesta que según el artículo 66, apartado 3, letra j), del Reglamento n.º 528/2012, la autoridad competente no puede denegar por ningún motivo el acceso a la información precisa y completa relativa a los métodos de análisis utilizados para establecer la equivalencia técnica de las sustancias activas contenidas en un biocida cuya comercialización haya autorizado. Sin embargo, esa información no puede extenderse a los resultados o a las conclusiones obtenidos a raíz de la aplicación de dichos métodos.

En segundo lugar declara que conforme al artículo 67, apartados 1, letra h), 3, letra e), y 4, letra b), del Reglamento n.º 528/2012, el informe sobre la equivalencia técnica entre una sustancia activa contenida en un biocida autorizado y otra ya aprobada, generado durante el procedimiento para autorizar la comercialización del biocida, no se considera un "informe de evaluación", por lo que no está obligado a ponerlo a disposición del público.

En tercer lugar el Tribunal de Justicia expone que el artículo 66 del Reglamento n.º 528/2012 no establece un régimen específico y exhaustivo de acceso a la información ambiental sobre biocidas, incluida la relativa a la equivalencia técnica entre sustancias activas, que permita a las autoridades nacionales excluir la aplicación de las normas nacionales que transponen el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4/CE. Conforme a ello, si la información solicitada se refiere a emisiones al medio ambiente, las autoridades nacionales no pueden denegar el acceso a dicha información basándose exclusivamente en la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial. Esto es así ya que el Reglamento n.º 528/2012 debe aplicarse de forma complementaria y coherente con la Directiva 2003/4 y con el Convenio de Aarhus, que garantiza el acceso amplio a la información ambiental, de

forma que la protección de los intereses comerciales debe ponderarse con la protección de los intereses públicos en cada caso concreto.

Finalmente, el Tribunal de Justicia responde a la cuarta cuestión prejudicial afirmando que con carácter general no resulta aplicable el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4/CE, que regula el acceso a la «información sobre emisiones en el medio ambiente», a la información contenida en un informe técnico sobre la equivalencia entre una sustancia activa en un biocida autorizado y una sustancia activa aprobada. Esto se debe a que el objeto de dichos informes no es analizar emisiones ni sus efectos ambientales, sino comparar la composición y proceso de fabricación de dos sustancias. No obstante, si el informe técnico incluyera datos sobre emisiones efectivas o previsibles (como cantidad, lugar, residuos o efectos ambientales en condiciones reales de uso), sí podría calificarse como "información sobre emisiones en el medio ambiente". Corresponderá al juez nacional comprobar si el informe controvertido contiene o no este tipo de información.

Destacamos los siguientes extractos:

42. Dado que la demandante en el litigio principal alega, en sus observaciones escritas, que, en realidad, las solicitudes de autorización fueron presentadas el 6 de octubre de 2013, es decir, una vez vigente el Reglamento n.º 528/2012, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco del procedimiento prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, solo el juez nacional es competente para constatar y apreciar los hechos del litigio principal. En este contexto, el Tribunal de Justicia solo es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión en relación con la situación fáctica y jurídica descrita por el órgano jurisdiccional remitente, con el fin de proporcionar a este los elementos útiles para la solución del litigio que se le ha sometido (sentencia de 24 de octubre de 2019, État belge, C-35/19, EU:C:2019:894, apartado 28 y jurisprudencia citada).

43. Por consiguiente, debe responderse a las cuestiones prejudiciales planteadas sobre la base de los elementos fácticos que indica el Conseil d'État (Consejo de Estado) en la resolución de remisión.

47. Estas disposiciones hacen referencia al procedimiento de autorización de comercialización de un biocida. En cambio, como subrayó el Abogado General en los puntos 29 y 30 de sus conclusiones, ninguna de las medidas transitorias establecidas en los artículos 89 a 93 y 95 del Reglamento n.º 528/2012 se refiere a una solicitud como la controvertida en el litigio principal, esto es, una solicitud de acceso a la información relativa a un biocida autorizado y la sustancia activa que contiene, en particular en cuanto a su equivalencia técnica con una sustancia activa aprobada.

48. Por otro lado, como también observó el Abogado General, en esencia, en el punto 33 de sus conclusiones, la solicitud de autorización de comercialización de un biocida y la solicitud de acceso a la información relativa a un biocida autorizado son evaluadas por la autoridad competente en dos procedimientos distintos.

49. Por tanto, al no existir disposiciones transitorias aplicables a una solicitud de acceso a información como la controvertida en el litigio principal, presentada después del 1 de septiembre de 2013, relativa a una sustancia activa contenida en un biocida autorizado con

arreglo a la Directiva 98/8 y, en particular, a la equivalencia técnica entre esa sustancia activa y otra sustancia activa aprobada, la evaluación de dicha solicitud se rige por las disposiciones del citado Reglamento.

53. Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra c), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 66, apartado 3, letra j), del Reglamento n.º 528/2012 debe interpretarse en el sentido de que, en respuesta a una solicitud de acceso basada en esta disposición, la autoridad competente está obligada a comunicar toda la información detallada relativa a los métodos de análisis que establece el artículo 19, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento, aunque la divulgación de tal información menoscabe el secreto comercial, o está únicamente obligada a comunicar información general relativa a la naturaleza de esos métodos y, en su caso, a las conclusiones que permitieron extraer.

55. El apartado 3, letra j), del artículo 66 del citado Reglamento dispone que, no obstante lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo, una vez que se haya concedido la autorización, no se denegará en ningún caso el acceso a los «métodos de análisis que establece el artículo 19, apartado 1, letra c)», de dicho Reglamento.

58. Por tanto, el artículo 19, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 528/2012 menciona expresamente, entre los elementos que son objeto de una evaluación llevada a cabo de conformidad con los métodos de análisis que establece ese artículo 19 y que puede conducir a la concesión de una autorización de comercialización del biocida de que se trate, la equivalencia técnica de las sustancias activas contenidas en ese biocida. Por consiguiente, en la medida en que el artículo 66, apartado 3, letra j), de dicho Reglamento prohíbe cualquier denegación de acceso a los «métodos de análisis que establece el artículo 19, apartado 1, letra c)», de este, el citado artículo se refiere necesariamente a los métodos que permitieron establecer, entre otras cosas, esa equivalencia, tal como se define en el artículo 3, apartado 1, letra w), del referido Reglamento y se contempla, en particular, en el punto 2.5 del título 2 del anexo III del mismo Reglamento.

59. Por otro lado, en la medida en que el artículo 66, apartado 3, letra j), del Reglamento n.º 528/2012 obliga a la autoridad competente a garantizar el acceso a la información relativa a los métodos de análisis utilizados para conceder la autorización de comercialización de que se trate, no cabe interpretar esta disposición, como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 82 de sus conclusiones, como referida únicamente a una obligación de facilitar información general sobre la naturaleza de tales métodos. Por el contrario, debe interpretarse en el sentido de que obliga a facilitar información precisa y completa sobre los citados métodos. En cambio, como también observó el Abogado General, tal obligación se circunscribe a los métodos de análisis, sin extenderse, por tanto, a los resultados o a las conclusiones obtenidos a raíz de la aplicación de dichos métodos.

64. El artículo 67 del Reglamento n.º 528/2012 establece que la información se pondrá a disposición del público, de manera gratuita, por una parte, «a partir de la fecha en que la Comisión adopte un reglamento de ejecución que disponga que se aprueba una sustancia activa», según sus apartados 1 y 3, y, por otra parte, «a partir de la fecha en que sea autorizado un biocida», según sus apartados 2 y 4.

65. En el presente asunto, la solicitud de acceso a la información de que se trata no está comprendida en el primer supuesto, sino en el segundo. (…)

66. Por ello, ni el apartado 1, letra h), ni el apartado 3, letra e), del artículo 67 del Reglamento n.º 528/2012 son aplicables en un asunto como el del litigio principal.

67. Por lo que respecta al segundo supuesto mencionado en el apartado 64 de la presente sentencia, y, más concretamente, al artículo 67, apartado 4, letra b), del Reglamento n.º 528/2012, que se refiere al «informe de evaluación», procede señalar que este concepto se define en el artículo 30, apartado 3, letra a), del citado Reglamento como el «informe [elaborado por la autoridad competente receptora] en el que resumirá los resultados de [la] evaluación y los motivos para conceder o denegar la autorización del biocida».

68. Es cierto que la apreciación de la equivalencia técnica entre la sustancia activa contenida en un biocida y una sustancia activa ya aprobada constituye una etapa previa a la autorización de tal producto, en caso de que se hubiese formulado una solicitud en tal sentido. A este respecto, en primer lugar, el artículo 54 del Reglamento n.º 528/2012, que regula la evaluación de la equivalencia técnica, se refiere a la «evaluación» que debe llevar a la adopción de una decisión sobre la equivalencia técnica entre las sustancias activas. En segundo lugar, del punto 2.5 del título 2 de su anexo III, en su versión resultante del Reglamento Delegado 2021/525, se desprende que una autoridad competente designada con arreglo al artículo 26 de la Directiva 98/8 puede establecer esa equivalencia técnica, tras una «evaluación» iniciada antes del 1 de septiembre de 2013. Por último, el anexo VI del Reglamento n.º 528/2012, que define, de conformidad con su título, los principios comunes para la evaluación de los expedientes de biocidas, precisa, en su punto 21, que, «en caso pertinente, para cada sustancia activa contenida en el biocida se establecerá la equivalencia técnica con respecto a sustancias activas ya incluidas en la lista de sustancias activas aprobadas». Sin embargo, de estas disposiciones no se infiere que las decisiones adoptadas por la ECHA en virtud del artículo 54 de dicho Reglamento o por la autoridad competente de un Estado miembro, para establecer esa equivalencia técnica, constituyan un «informe de evaluación» en el sentido del artículo 30, apartado 3, letra a), del citado Reglamento.

69. Resulta, de este modo, que ni el apartado 1, letra h), ni el apartado 3, letra e), ni el apartado 4, letra b), del artículo 67 del Reglamento n.º 528/2012 exigen la puesta a disposición del público de un informe como el controvertido en el litigio principal.

74. Según el artículo 66, apartado 2, párrafo segundo, letra a), del Reglamento n.º 528/2012, como norma general, se considera que la divulgación de «datos sobre la composición completa de un biocida» menoscaba la protección de los intereses comerciales. Como excepción a esta regla, «cuando sea indispensable una intervención urgente para proteger […] el medio ambiente, o por otros motivos de interés público superior», las autoridades competentes estarán obligadas, no obstante, de conformidad con el párrafo tercero de dicho apartado, a revelar esa información. Por otro lado, una vez que se haya concedido la autorización, no se denegará en ningún caso el acceso a la información comprendida en alguna de las trece categorías contempladas en el artículo 66, apartado 3, del Reglamento n.º 528/2012, entre las que figuran, en la letra j), los «métodos de análisis que establece el artículo 19, apartado 1, letra c)», de este Reglamento.

75. En segundo lugar, en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2003/4, los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas, en el sentido de su artículo 2, punto 2, estén obligadas a poner a disposición de cualquier solicitante, a petición de este, y sin que dicho solicitante esté obligado a declarar un interés determinado, toda la información medioambiental incluida en alguna de las seis categorías de información que

figuran en el punto 1 del citado artículo 2 que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre, a menos que sea aplicable a la solicitud alguna de las excepciones previstas en el artículo 4 de la misma Directiva.

76. Con arreglo al artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2003/4, los Estados miembros podrán denegar las solicitudes de información medioambiental si su revelación puede afectar negativamente a «la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial cuando dicha confidencialidad esté contemplada en la legislación nacional o [de la Unión] a fin de proteger intereses económicos legítimos». El artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, penúltima frase, de esa Directiva dispone, a este respecto, que, «en cada caso concreto, el interés público atendido por la divulgación deberá ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación».

77. Por otro lado, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4, el legislador de la Unión estableció una salvedad a la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra d), de dicha Directiva. Así, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, última frase, de la citada Directiva, la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial no justifica la denegación de una solicitud de acceso a la información medioambiental relativa a «información sobre emisiones en el medio ambiente».

84. Así pues, no parece que, mediante las disposiciones del Reglamento n.º 528/2012 en materia de confidencialidad, el legislador de la Unión haya pretendido establecer un régimen específico y exhaustivo que permita excluir el acceso a la información sobre emisiones en el medio ambiente, de conformidad con las disposiciones nacionales adoptadas para transponer la Directiva 2003/4. A este respecto, de la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión, de 12 de junio de 2009, para un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización y utilización de biocidas [COM(2009) 267 final], se desprende que las disposiciones en materia de confidencialidad de la Directiva 98/8 debían modificarse ligeramente y ajustarse a las del Reglamento n.º 1907/2006, con el fin de facilitar su aplicación por la ECHA.

85. En tercer término, como señaló el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones, una interpretación contraria supondría desatender los compromisos internacionales asumidos por la Unión resultantes de la firma del Convenio de Aarhus, que establece, en su artículo 4, apartado 4, párrafo primero, letra d), que no cabe oponer el secreto comercial e industrial a la divulgación de las informaciones sobre emisiones que sean pertinentes para la protección del medio ambiente.

86. Pues bien, del considerando 5 de la Directiva 2003/4 se infiere que la adopción de esta respondía precisamente a la necesidad de garantizar la coherencia del Derecho de la Unión con el Convenio de Aarhus.

87. Así, al disponer que la confidencialidad de la información comercial o industrial no puede ser invocada frente a la divulgación de la «información sobre emisiones en el medio ambiente», el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4 permite una aplicación concreta de la norma recordada en el apartado 85 de la presente sentencia y del principio de un acceso lo más amplio posible a la información medioambiental en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre (sentencia de 23 de noviembre

de 2016, Bayer CropScience y Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, apartado 57).

90. El Tribunal de Justicia ha declarado al respecto, por una parte, que el concepto de «emisiones en el medio ambiente», a los efectos del artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4, debe interpretarse en el sentido de que incluye, en particular, la liberación en el medio ambiente de productos o sustancias como los productos fitosanitarios o biocidas y las sustancias contenidas en estos productos, siempre que esta liberación sea efectiva o previsible en condiciones normales o realistas de utilización (sentencia de 23 de noviembre de 2016, Bayer CropScience y Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, apartado 81).

91. Por otra parte, dicho Tribunal ha indicado que el concepto de «información sobre emisiones en el medio ambiente», en el sentido de esa disposición, debe interpretarse de manera que abarque no solo la información sobre las emisiones como tal, es decir, las indicaciones relativas a la naturaleza, la composición, la cantidad, la fecha y el lugar de estas emisiones, sino también los datos relativos a las repercusiones a más o menos largo plazo de dichas emisiones en el medio ambiente (sentencia de 23 de noviembre de 2016, Bayer CropScience y Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, apartado 87).

92. Por ello, el público debe tener acceso no solo a la información sobre las emisiones como tal, sino también a la relativa a las consecuencias a más o menos largo plazo de estas emisiones sobre el estado del medio ambiente, como los efectos de dichas emisiones sobre los organismos distintos de aquellos a los que va destinado el producto. En efecto, el interés del público en acceder a la información relativa a las emisiones en el medio ambiente consiste precisamente en conocer no solo lo que es, o será de manera previsible, liberado en el medio ambiente, sino también en entender el modo en el que el medio ambiente puede verse afectado por las emisiones en cuestión (sentencia de 23 de noviembre de 2016, Bayer CropScience y Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, apartado 86).

98. Así pues, resulta que un informe de la equivalencia técnica de una sustancia activa, contenida en un biocida, con una sustancia activa aprobada, como el del litigio principal, no contiene, en principio, «información sobre emisiones en el medio ambiente», en el sentido del artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4.

99. No obstante, corresponde en definitiva al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el informe de que se trata en el litigio principal contiene tal información.

100. En particular, incumbe a dicho órgano jurisdiccional comprobar si ese informe contiene información relativa a la naturaleza, la composición, la cantidad, la fecha y el lugar de las emisiones previsibles, en circunstancias representativas de las condiciones normales o realistas de utilización, de la sustancia activa contenida en los productos Aquabac o, en su caso, información relativa a los residuos que puedan estar presentes en el medio ambiente después de la utilización de tales productos.

Comentario de la Autora:

En esta extensa y detallada sentencia el Tribunal de Justicia aborda un tema controvertido: el alcance del derecho de acceso a la información cuando está vinculado con el secreto comercial de una empresa aplicado, de forma específica, a un informe de equivalencia técnica

entre sustancias activas contenidas en biocidas elaborado por la autoridad competente de un Estado miembro.

Resulta interesante cómo para responder a esta cuestión prejudicial, el TJUE desgrana algunos aspectos clave, desde la aplicación *ratione temporis* de las normas, vinculada al procedimiento específico de que se trate, de forma que no puede confundirse un procedimiento de autorización con uno de acceso a la información y, en función de cuándo se inicie uno u otro la normativa aplicable puede ser diversas; hasta la necesidad de precisar qué ha de entenderse como "información sobre emisiones en el medio ambiente" según el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4, sin que dicho precepto se pueda aplicar con carácter general a un informe de equivalencia técnica como el del presente asunto. En el caso de que sí incluyera información sobre emisiones en el medio ambiente, las autoridades nacionales no podrían denegar el acceso a dicha información basándose exclusivamente en la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, ya que, conforme a lo dispuesto en el Reglamento n.º 528/2012, la Directiva 2003/4 y el Convenio de Aarhus, debería ponderarse la protección de los intereses comerciales con la protección de los intereses públicos.

Asimismo el Tribunal delimita el alcance del derecho de acceso a la información en un supuesto como el controvertido, donde debe comunicarse de forma precisa y completa la metodología utilizada para determinar la equivalencia técnica de las sustancias activas contenidas en un biocida autorizado, pero abarca los resultados o conclusiones obtenidos tras aplicar dicha metodología. En el mismo sentido, declara que según el artículo 67, apartados 1, letra h), 3, letra e), y 4, letra b), del Reglamento n.º 528/2012, el informe sobre la equivalencia técnica no se considera un "informe de evaluación", por lo que no es preciso ponerlo a disposición del público.

Enlace web: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 20 de marzo de 2025, asunto C-809/23

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de mayo de 2025

Sentencia del TEDH de 27 de marzo de 2025, demanda 30336/22

Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

Palabras clave: Derechos Humanos. Derecho a la vida. Derecho Laboral. Derecho Ambiental. Sustancias tóxicas.

Resumen:

La sentencia de autos resuelve la queja de unos particulares sobre la decisión de las autoridades italianas de archivar una investigación penal relacionada con la muerte de su padre y esposo, respectivamente, fallecido debido a un cáncer de pulmón presuntamente causado por la exposición a sustancias tóxicas en su lugar de trabajo. Los solicitantes argumentan que las autoridades no investigaron adecuadamente para identificar a los responsables de las violaciones de seguridad que podrían haber contribuido a la enfermedad, ni consideraron adecuadamente la evidencia que sugería un vínculo entre la enfermedad del fallecido y su exposición a sustancias nocivas en el trabajo, máxime porque no se había descartado la causa profesional de la enfermedad.

Se opone el Gobierno italiano, que defiende que la investigación fue adecuada y efectiva, argumentando que el fiscal decidió archivar el caso debido a la falta de pruebas suficientes para sostener una acusación. Añade que los solicitantes tuvieron la oportunidad de oponerse a esta decisión y que sus argumentos fueron debidamente considerados por el juez de investigaciones preliminares.

La Corte concluye que hubo una violación del artículo 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos en su aspecto procesal. A estos efectos, determina que las autoridades italianas no hicieron esfuerzos suficientes para establecer los hechos del caso y que la decisión de cerrar la investigación no estaba debidamente motivada. En este sentido, infiere que la decisión de archivar el caso se basó en un razonamiento circular y no se apoyó en ninguna explicación científica o circunstancia específica del caso que impidiera determinar el momento inicial del proceso causal de la enfermedad del fallecido. Asimismo, enfatiza la necesidad de que las investigaciones sean exhaustivas y que las autoridades deben tomar todas las medidas razonables para obtener pruebas relevantes. En este caso, la falta de esfuerzos adicionales para aclarar el vínculo causal y la identificación de los responsables fue considerada insuficiente, lo que lleva a la conclusión de que la investigación no fue efectiva.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) La Cour considère qu'eu égard au caractère lacunaire dudit rapport et aux éléments apportés par les requérants, auxquels par ailleurs aucune référence n'est faite dans l'ordonnance de classement sans suite, il aurait été nécessaire d'expliciter les raisons scientifiques et/ou factuelles de la prétendue impossibilité de déterminer le moment initial du processus causal ou, à défaut, de poursuivre les investigations en vue de recueillir d'autres

preuves aux fins de l'établissement, en application de la théorie scientifique choisie, de la période correspondant aux expositions à la substance nocive qui présentaient un lien de causalité avec la pathologie litigieuse, et d'identifier les personnes responsables des mesures de sécurité à ce moment-là. Or, en l'espèce, la décision de classer l'affaire sans suite s'appuie sur un raisonnement circulaire, selon lequel en raison de la pluralité d'individus en charge des mesures de sécurité, il était nécessaire d'identifier le moment initial du processus causal mais que, à cause de cette pluralité, il était impossible d'identifier ledit moment.

50. Il ressort donc de l'ordonnance litigeuse que, en relation avec la difficulté d'individualisation du lien de causalité, la circonstance avancée pour justifier le classement sans suite de l'affaire était la pluralité de chefs ayant eu G.L. sous leur autorité hiérarchique. Néanmoins, la Cour est d'avis que, dans un tel contexte, compte tenu de la jurisprudence interne en la matière et du fait que l'origine professionnelle de la pathologie de G.L. n'avait pas été exclue a priori (paragraphe 14 ci-dessus), la détermination des expositions à la substance nocive qui présentaient un lien de causalité avec la pathologie du de cujus aurait pu faire l'objet d'approfondissements ultérieurs de la part du juge du fond, dans le but d'identifier les responsables d'éventuelles violations des mesures de sécurité.

51. Sans spéculer sur l'issue d'un complément d'enquête et, en particulier, sur les mesures d'instruction qui auraient dû être ordonnées, les éléments qui précèdent, ainsi que le caractère non décisif des arguments invoqués par le Gouvernement permettent à la Cour de conclure que les juridictions internes n'ont pas fait suffisamment d'efforts pour établir les faits de la cause et que la décision de clôturer l'enquête n'a pas été dument motivée. Il s'ensuit que l'enquête n'a pas été effective.

52. À la lumière des considérations ci-dessus, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention sous son volet procédural".

Comentario de la Autora:

El caso que hoy traemos a colación aborda cómo la exposición prolongada de una persona en su lugar de trabajo a sustancias tóxicas, como el amianto, puede causar su enfermedad y muerte. Esto plantea cuestiones sobre la responsabilidad empresarial en la gestión de riesgos ambientales vinculados por la prevención de riesgos laborales como instrumento de protección de los trabajadores.

El Tribunal considera que se ha vulnerado de artículo 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos, subrayando la importancia de que los Estados dispongan de un sistema efectivo para investigar muertes relacionadas con actividades industriales peligrosas, protegiendo así los derechos humanos en su vertiente laboral y el medio ambiente. Asimismo, subraya la necesidad de investigaciones exhaustivas basadas en evidencia científica para establecer un vínculo causal entre la exposición a sustancias tóxicas y las enfermedades resultantes.

Enlace web: Sentencia del TEDH de 27 de marzo de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de mayo de 2025

Sentencia del TEDH de 30 de enero de 2025, demandas acumuladas 39742/14, 51567/14, 74208/14 y 24215/15

Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

Palabras clave: Derechos Humanos. Derecho a la vida. Derecho Ambiental. Contaminación. Residuos peligrosos.

Resumen:

La sentencia sobre las reclamaciones de varios particulares y organizaciones en relación con la falta de medidas efectivas por parte del Estado italiano frente a la vulneración de los artículos 2 y 8 de Convenio Europeo de Derechos Humanos como consecuencia de la contaminación sistemática, prolongada y a gran escala en la región de Campania, conocida como «Terra dei Fuochi». Este término, acuñado en 2003 por una organización ecologista, hace alusión a la presencia de columnas de humo tóxico en los campos agrícolas de las provincias de Nápoles y Caserta como consecuencia de la quema clandestina de residuos.

La parte actora menciona que durante más de treinta años la eliminación de residuos, incluidos residuos peligrosos, se ha llevado a cabo de forma ilegal bajo el control de grupos criminales que ofrecía servicios de bajo coste a industrias y empresas, dando lugar a una grave contaminación ambiental.

Se trata de un pronunciamiento innovador a la hora de evaluar la relación causal entre las actividades mencionadas y el resultado lesivo en la salud de las personas en los siguientes términos. En primer lugar, debe mencionarse que el Gobierno italiano alegó que el artículo 2 no podía aplicarse debido a la naturaleza multifactorial de las enfermedades invocadas y a la falta de prueba de una causalidad individual entre su exposición a los residuos y cada patología específica (perspectiva *ex post*). A estos efectos, afirma que la aplicabilidad del artículo 2 exige la prueba del nexo causal según la prueba del "but-for" ("de no haber sido por…"). Sin embargo, dicha prueba es prácticamente imposible de satisfacer en casos de enfermedades multifactoriales. En sentido contrario, el Tribunal, subraya que la contaminación se origina en actividades delictivas relacionadas con el tráfico de residuos, llevadas a cabo completamente al margen de cualquier marco regulador. Ahora bien, no aclara por qué considera que ese trasfondo delictivo es relevante, si bien se intuye que, debido a la mayor gravedad del contexto, frente a aquellas situaciones en las que la contaminación se deriva de actividades lícitas.

Centrando la cuestión en la interpretación jurídica de la relación causal, el Tribunal razona que el vínculo causal entre la contaminación derivada de los residuos y el aumento de enfermedades y muertes prematuras, en base a numerosas evidencias epidemiológicas, constituye una prueba suficiente para activar la aplicación del artículo 2 que las autoridades debieron tener en cuenta(perspectiva *ex ante*). De hecho, enfatiza que tal obligación existía desde los años noventa como resultado del principio de precaución, incluso cuando la evidencia de esos riesgos no estaba aún bien establecida. Por ello, concluye que Italia debió

adoptar medidas de mitigación con mayor celeridad, para reducir así el riesgo de la población expuesta al foco de contaminación.

Este pronunciamiento constituye una sentencia piloto a la luz del artículo 46 del Convenio, e insta a Italia a implementar en un plazo de dos años una estrategia integral, mecanismos de monitoreo independientes y una plataforma pública de información ambiental.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) 384. The Court acknowledges at the outset that the present case differs from those environmental cases that have concerned a single, identified, circumscribed source of pollution or activity causing it, and a more or less limited geographical area (see, among other examples, *López Ostra v. Spain*, 9 December 1994, Series A no. 303; *Fadeyeva v. Russia*, no. 55723/00, ECHR 2005-IV; *Giacomelli v. Italy*, no. 59909/00, ECHR 2006-XII; *Ledyayeva and Others v. Russia*, nos. 53157/99 and 3 others, 26 October 2006; *Tătar*, cited above; *Dubetska and Others v. Ukraine*, no. 30499/03, 10 February 2011; and *Kotov and Others v. Russia*, nos. 6142/18 and 13 others, 11 October 2022) or the exposure to a particular substance which is released by a clearly identifiable source (see, for example, *Brincat and Others*, cited above). In the present case, the Court is confronted with a particularly complex and widespread form of pollution occurring primarily, but not exclusively, on private land. As already noted, in the words of the Italian Senate, the so-called *Terra dei Fuochi* phenomenon is characterised by a multiplicity of sources of pollution which are very different as to their type, their geographical extension, the pollutants released, the ways in which individuals came into contact with them, and their environmental impact (see paragraph 73 above). Moreover, the Court underlines that the present case does not concern dangerous activities, such as industrial activities, carried out against the backdrop of an existing regulatory framework, as in the majority of cases that have come under its scrutiny. On the contrary, the present case concerns activities carried out by private parties, namely organised criminal groups, as well as by industry, businesses and individuals, beyond the bounds of any form of legality or legal regulation. The Court will bear these considerations in mind in its assessment of whether protective obligations under Article 2 were triggered in the present case. In this connection, it reiterates that its approach to the interpretation of Article 2 is guided by the idea that the object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings requires its provisions to be interpreted and applied in such a way as to make its safeguards practical and effective (see, amongst many other authorities, *Öneryıldız*, cited above, § 69).".

"(…) 388. The Court further observes that the Italian Parliament was made aware as early as 1996 by its first commission of inquiry that there were rising cancer rates in certain parts of Campania (see paragraph 10 above). In 1998, after noting an increase in cancers in the province of Caserta, the same commission of inquiry had urged that possible links between this increase and the illegal dumping of hazardous waste in that province be investigated (see paragraph 14 above). In 2004 and 2005 studies were published disclosing rising cancer incidence and mortality rates in the areas of Campania that were characterised by illegal waste disposal and the existence of illegal rubbish tips (see paragraphs 18, 19 and 21 above). Although these initial studies did not disclose a definite, direct correlation between exposure to the pollution generated by illegal waste disposal practices and the onset of certain diseases, they raised credible prima facie concerns about serious, potentially life-threatening health implications for the affected citizens, individually and collectively, into which further research was urged as a matter of priority.

389. The Court cannot but observe, moreover, that in 2011 the US Navy issued precautionary measures to its personnel living and working in certain areas of the Naples and Caserta provinces, despite the noted limited availability of information from the Italian authorities and the need for further investigations on the nature and extent of environmental contamination in those areas (see paragraph 32 above).

390. On the basis of the foregoing elements, and bearing in mind the particular nature of the pollution phenomenon at issue and the conduct giving rise to it (see paragraph 384 above) the Court accepts the existence of a "sufficiently serious, genuine and ascertainable" risk to life to engage Article 2 of the Convention and trigger a duty to act on the authorities' part. The Court also accepts that the risk may be considered "imminent" in the terms established by the Court's case-law (see paragraph 377 above) given the applicants' residence, over a considerable period of time, in municipalities identified by the State authorities as being affected by the pollution phenomenon at issue, which had been ongoing, omnipresent and unavoidable for decades and had not ceased at the time the applications were lodged with the Court. Being satisfied that the applicants were exposed to a risk thus described, the Court does not consider it necessary or appropriate to require that the applicants demonstrate a proven link between the exposure to an identifiable type of pollution or even harmful substance and the onset of a specific life-threatening illness or death as a result of it (contrast Brincat, § 83).

391. The Court further takes the view that, in line with a precautionary approach (see Tătar, cited above, § 120), given that the general risk had been known for a long time (see paragraphs 387 and 388 above), the fact that there was no scientific certainty about the precise effects the pollution may have had on the health of a particular applicant cannot negate the existence of a protective duty, where one of the most important aspects of that duty is the need to investigate, identify and assess the nature and level of the risk (see, mutatis mutandis, Kurt v. Austria [GC], no. 62903/15, § 159, 15 June 2021; also see paragraph 395 below). To find otherwise in the specific circumstances of the present case, would entail that State authorities could rely on a failure to comply or delays in complying with a duty in order to deny its very existence, thereby rendering the protection of Article 2 ineffective".

Comentario de la Autora:

La sentencia en cuestión marca un cambio crucial en el enfoque del Tribunal respecto al requisito del vínculo causal, necesario para activar una violación del artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y constituye un punto de inflexión en la justicia climática y ambiental. Su enfoque es más adecuado para garantizar que la protección del derecho a la vida sea práctica y efectiva y recalca que las autoridades están obligadas a actuar con diligencia desde el momento en que tengan conocimiento de un peligro para la vida de las personas, especialmente si dicho peligro afecta a un gran número de individuos.

Enlace web: Sentencia del TEDH de 30 de enero de 2025

Tribunal Constitucional (TC)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de abril de 2025

Sentencia 142/2024, del pleno del Tribunal Constitucional (Ponente: María Luisa Segoviano Astaburuaga)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador Ramón y Cajal del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC. Córdoba

Fuente: Boletín Oficial del Estado, número 311, de 26 de diciembre de 2024

Palabras clave: Dominio público. Personalidad jurídica. Convenio Ramsar. Red Natura 2000. Restauración. Ecocentrismo. Principio quien contamina paga.

Resumen:

El objeto de la presente sentencia es el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados. De manera concreta, la totalidad de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. Los derechos reseñados objeto de recurso son, el Derecho a existir y a evolucionar naturalmente: El Mar Menor está regido por un orden natural o ley ecológica que hace posible que exista como ecosistema lagunar y como ecosistema terrestre en su cuenca.

La concepción de la ley en cuanto al derecho a existir significa el respeto a esta ley, para asegurar el equilibro y la capacidad de regulación del ecosistema ante el desequilibrio provocado por las presiones antrópicas procedentes mayoritariamente de la cuenca vertiente. El derecho a la protección implica limitar, detener y no autorizar aquellas actividades que supongan un riesgo o perjuicio para el ecosistema. El Derecho a la conservación, el Derecho a la restauración significan asimismo derechos a recuperar su estado primigenio. Su representación estará formada por tres órganos, Comité de Representantes, Comisión de Seguimiento y Comité Científico

La sentencia asume la conexión innegable entre la calidad de la vida de los ecosistemas y la calidad de la vida humana, refuerza la dignidad de la persona al establecer una conexión, entre la dignidad de la persona y el medio ambiente. Conecta el artículo 10.1 con el 45 de la CE.

Respecto a la vulneración del principio de seguridad jurídica del 9.3 CE, la actora impugna la disposición derogatoria única porque entendían que la derogación de cualquier disposición contraria a la Ley 19/2022 generaba falta de certeza. El Tribunal señala que se encuentra en el plano de la técnica legislativa, y su contenido dependerá de los métodos de interpretación ordinarios en Derecho.

En cuanto a la Vulneración de los arts. 9.3, 25.1 y 81.1 CE, es debido a que se concibe como que toda conducta contraria a la Ley 19/2022 se convierte automáticamente en una nueva conducta sancionable. La actora argumenta que el establecimiento de que toda conducta que vulnere los derechos garantizados en la norma generará responsabilidad y será sancionada conforme a los regímenes establecidos en las normas civiles, penales, administrativas y

ambientales que correspondan, vulnera los principios de legalidad sancionadora, tipicidad, taxatividad y reserva de ley orgánica, generando, en consecuencia, falta de seguridad jurídica. A pesar de ello, dado que no se tipifican ningún tipo de infracciones, sanciones, delitos ni penas, lo que se hace es establecer una remisión a las normas correspondientes para ello previamente tipificadas, el TC concluye que el motivo expuesto en el recurso, no puede prosperar.

Cabe destacar el voto particular emitido por 5 magistrados, que argumentan que el cambio de doctrina constitucional no está suficientemente justificado. Esto se debe a los siguientes argumentos. Por un lado, sostienen que "adoptar una concepción antropocéntrica del medio ambiente es perfectamente compatible con garantizar una protección adecuada del mismo, toda vez que la protección del medio ambiente no es un fin en sí mismo, sino en la medida que sirve de desarrollo a la vida humana". Hacen alusión al art. 130 de la CE, en cuanto al deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos. Esto obliga a conciliar los intereses socioeconómicos y la conservación de la naturaleza en búsqueda del tan anhelado desarrollo sostenible.

Para el Tribunal, la Ley 19/2022 ha creado un sujeto titular de derechos, con la salvaguarda pertinente de estar exento de obligaciones. A su juicio, con el fin de proteger adecuadamente el medio ambiente no es imprescindible dotarle del mismo estatus jurídico que una persona.

La Sentencia establece personalidad jurídica a un espacio natural. En cierto modo, hace una llamada al conocido como "ecocentrismo" eso sí, sin llegar a definir este concepto ni siquiera profundizar en el mismo. Otra cuestión correlacionada es que la corriente enmarcada en el ecocentrismo se encuentra lejos de nuestra tradición y cultura política, social, económica. También es importante añadir que dicho principio no encuentra encaje en el derecho internacional.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta es que los magistrados que apoyan el voto particular, la Ley vulnera el principio "quien contamina paga" (recogido en los arts. 191.2 TFUE y el 45.3 CE), al imponer a los habitantes ribereños y a los gobiernos la carga del derecho del Mar Menor a la protección, conservación, mantenimiento y restauración.

También hay que destacar que el Tribunal, en relación al cambio de paradigma se ha adoptado sin haber reflexionado previamente sobre las consecuencias que podría significar comparar los derechos de la naturaleza con los de los seres humanos. Esto podría implicar, una regresión significativa de los derechos y libertades de las personas. Del mismo modo, sostienen que la Ley 19/2022 vulnera el principio de seguridad jurídica al no definir el régimen jurídico de la nueva persona jurídica creada y no clarificar de manera más concreta el contenido de los derechos establecidos, cuya vulneración acarrea consecuencias civiles, penales y administrativas.

Concluyen que el artículo 45 CE posibilita un marco de referencia con suficiente margen como para que el poder legislativo desarrolle las previsiones de protección del medio ambiente desde distintas perspectivas. Por consiguiente, el legislador es el que debe desarrollar y poner en práctica las técnicas adecuadas para plasmar el principio rector consistente en la protección del medio ambiente. El Tribunal Constitucional respalda este cambio de paradigma en el marco del artículo 45 CE, por entenderlo dentro del marco permitido por el mismo. No obstante, en el funcionamiento real, es necesario tener en consideración las consecuencias que la adopción de dicho paradigma podría implicar. No se

puede obviar que se trata de una nueva conceptualización propia de otras tradiciones jurídicas no europeas.

Destacamos los siguientes extractos:

(…) En suma, el art. 45 CE ofrece un marco constitucional de referencia lo suficientemente abierto como para que el legislador desarrolle las previsiones de protección del medio ambiente desde perspectivas y enfoques muy diversos que deben, en cualquier caso, tener presente y respetar: la estrecha conexión existente entre la protección de los ecosistemas, el medio natural, la vida no humana y la vida humana y el pleno desarrollo de esta última; la obligación de los poderes públicos de desarrollar mecanismos de protección y defensa del medio ambiente, pero también de mejora, restauración y recuperación de los espacios o la biodiversidad deteriorada o perdida; y la exigencia de entender la solidaridad colectiva referida en el art. 45.2 CE, no como una mera adhesión al interés común de preservar el statu quo de preservación medioambiental, sino como una obligación de solidaridad intergeneracional llamada a conservar y mejorar el entorno natural de cara a que las futuras generaciones tengan la oportunidad de disfrutar de su propio derecho a la vida, la integridad física y moral y el desarrollo de sus proyectos vitales en condiciones equivalentes a aquellas de las que disponemos en la actualidad.

(…) El primero es de índole competencial y afecta a la totalidad de la ley y, según se indica, en particular al art. 7 y la disposición final segunda. Los otros se proyectan sobre los arts. 1, 2, 4, 5, 6 y la disposición derogatoria única, por vulneración, según el caso, de los arts. 9.3, 10.1, 24.1, 25.1, 45 y 81.1 CE, como con mayor detalle se ha expuesto en los antecedentes. c) La Abogacía del Estado interesa la desestimación del recurso en su totalidad, sosteniendo la adecuación de la Ley 19/2022 al reparto constitucional de competencias y la inexistencia del resto de vulneraciones sustantivas y formales. 2. Consideraciones previas, orden de examen y óbices procesales. a) Desde su aprobación, la Ley 19/2022 no ha sufrido modificaciones, por lo que el objeto de este recurso permanece inalterado. b) La interposición del recurso se fundamenta en cuatro motivos, subsumibles en dos tipologías. Una es de índole competencial y afecta a la totalidad de la ley, por lo será analizada en primer lugar, dado que una eventual inconstitucionalidad por esta causa haría innecesario pronunciarse sobre el resto de las tachas alegadas. Indican los recurrentes que este motivo de inconstitucionalidad se plasma en particular en el art. 7 y en la disposición final segunda de la Ley 19/2022.

(…) Sin que procedan, por tanto, pronunciamientos preventivos referidos a posibles, y aún no producidas, aplicaciones de los preceptos legales, que no resultan necesariamente derivadas de las mismas, y que, de producirse, habrán de ser combatidas, en su caso, con los medios que ofrece nuestro ordenamiento, tanto ante este Tribunal Constitucional como ante otros órganos jurisdiccionales» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 4, citada después por muchas otras). 3. Algunas consideraciones generales sobre el marco constitucional de referencia. La Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, desarrolla un mecanismo específico de protección para la mayor laguna de agua salada de Europa, catalogada, junto con otros setenta y cinco espacios naturales ubicados en España, como uno de los humedales básicos del continente, en aplicación del Convenio relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971 (ratificado por España el 18 de marzo de 1982 –BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1982–). Además, al tratarse de un humedal costero, también resulta protegido por las previsiones de

la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (Convención de Montego Bay, de 10 de diciembre de 1982 y ratificada por España en 1997 –BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997–).

(…) A pesar de tratarse de una técnica ignota hasta ahora en nuestro derecho ambiental, ya se ha expuesto que no se trata de una técnica desconocida en derecho comparado, y que se inscribe en un movimiento internacional en auge en la última década, que promueve el desarrollo de mecanismos de garantía innovadores y basados en un paradigma ecocéntrico que convive con el paradigma antropocéntrico tradicional, que se identifica en otros mecanismos y herramientas jurídicas de protección del medio ambiente. En este juego de equilibrios, el ecocentrismo no obsta la intervención humana sobre el medio en garantía, no solo de la protección de la naturaleza, sino de todos los intereses y bienes constitucionales, porque la garantía de la sostenibilidad pasa por asegurar la ponderación entre los requerimientos medioambientales, sociales y económicos.

(…) La sentencia no toma en consideración que el art. 3 del Tratado de la Unión Europea incluye entre sus objetivos el de alcanzar un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) recoge su carácter de competencia transversal, al establecer que «[l]as exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». Así, entre los objetivos que se enumeran en el TFUE cabe citar: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales, y el fomento de las medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y, en particular, a luchar contra el cambio climático. Se incluyen también algunos principios que deben inspirar el conjunto de técnicas para desarrollar, como el de cautela y acción preventiva, el de corrección de los atentados al medio ambiente y el no menos importante de «quien contamina paga». Particularmente relevante en este aspecto resulta lo dispuesto en los arts. 191 a 193 TFUE, en los que se desarrollan las políticas medioambientales, régimen que debe entenderse como un estándar de protección mínima, entre el que se encuentra el ya citado principio de que «quien contamina paga», expresamente incluido en el art. 191.2 TFUE. Como es conocido, dicho principio impone al agente contaminante, por una parte, la obligación de hacer frente a los gastos derivados de la contaminación que ha causado y, por otra, también le obliga a reparar los daños causados por la ejecución de las medidas de prevención y control de la contaminación que las administraciones puedan imponer para evitar la degradación del medio ambiente.

(…) Ha optado por la novedosa técnica de atribuir «personalidad jurídica» y «derechos» a un espacio natural. En todo caso, esa (supuesta) elevación de la protección ambiental de un espacio sobre el que concurrían múltiples normas, ya citadas, exigía del legislador un mínimo esfuerzo normativo para clarificar la situación posterior a la entrada en vigor de la nueva ley. Así lo hizo, por ejemplo, en una ley coetánea e igualmente ambiciosa: la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Con toda naturalidad, esta ley especifica «la norma subsidiaria del art. 2.2 del Código civil» a que alude la mayoría e incluye una serie de disposiciones transitorias sobre las situaciones existentes y consolidadas en el dominio público marítimo-terrestre que la Ley 7/2021 regula novedosamente, por elementales razones de seguridad jurídica. Al no hacerlo así en este caso, la Ley 19/2022 ha sumido a todos –ciudadanos, operadores, administraciones y tribunales– en la perplejidad y confusión más absolutas acerca del régimen de protección medioambiental vigente en el Mar Menor y

su cuenca delimitados en el art. 1 de la Ley. g) En fin, por todo lo anterior, nos parece que el art. 2 y la disposición derogatoria de la Ley 19/2022, examinadas conjuntamente en relación con el contexto normativo en que se vienen a integrar, han dado lugar a una situación análoga a la que se apreció en la antes citada STC 46/1990, FJ 4, y que dio lugar a la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal por vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE. 5.

(…) Una obligada mirada al Derecho de la Unión Europea … que la sentencia soslaya. Es doctrina constitucional consolidada como recuerda, con cita de otras, la STC 81/2020, de 15 de julio, FJ 2, que «el Derecho de la Unión Europea no es en sí mismo canon directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales, de modo que la eventual infracción de las normas de la Unión Europea por leyes estatales o autonómicas constituye un conflicto de normas que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y, en su caso, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras muchas, SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 128/1999, de 1 de julio, FJ 9; 173/2005, de 23 de junio, FJ 9; 135/2012, de 19 de junio, FJ 2; 64/2013, de 14 de marzo, FJ 4, y 76/2019, de 22 de mayo, FJ 3)». Sin embargo, el respeto a la anterior doctrina constitucional no obsta a que prestar atención a lo dispuesto por el Derecho de la Unión Europea pueda no solo ser útil, sino conveniente, dada la necesidad de una interpretación de las disposiciones legales acorde con las exigencias de ese ordenamiento. Ese análisis está completamente ausente de la sentencia de la que discrepamos. Conecta así con la imposición de deberes de reparación que deriva del art. 45.3 de la Constitución, conforme al cual la obligación de reparar el daño causado debe recaer sobre los que han llevado a cabo una utilización irracional de los recursos naturales.

(…) De suerte que se llega, por tanto, a contravenir el Derecho de la Unión Europea en materia de responsabilidad ambiental y el propio art. 45.3 de la Constitución. 6. Conclusión. Por todas las razones expuestas, los magistrados que suscribimos este voto consideramos: a) que la sentencia de la mayoría plantea un cambio de paradigma injustificado hacia un «ecocentrismo» en la interpretación del art. 45 CE que es ajeno a nuestra tradición jurídica, principios y valores (art. 1.1 CE) y puede tener además imprevisibles y peligrosas consecuencias; b) que la Ley 19/2022 rebasa el ámbito exclusivamente «básico» que el art. 149.1.23 CE reserva a la legislación del Estado en materia de protección del medio ambiente al regular el completo régimen jurídico de un espacio natural protegido; c) que la falta de concreción de la naturaleza jurídico-pública o jurídico-privada de la persona jurídica creada por la ley (art. 1), de sus órganos rectores (art. 3), del contenido de los «derechos» a ella reconocidos (art. 2) y de la relación de esta nueva ley con otras leyes, reglamentos y normas internacionales aplicables sobre el mismo espacio a los que se superpone (disposición derogatoria) vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); d) y, finalmente, que la Ley 19/2022 vulnera también el Derecho de la Unión Europea y, en particular, el principio «quien contamina paga» de los arts. 191.2 TFUE y 45.3 CE. Y en este sentido emitimos este voto particular.

Comentario del autor:

Se trata de una de las sentencias más destacadas emitidas por este Tribunal en los últimos tiempos. Desestima el recurso planteado por el grupo parlamentario Vox en cuanto a la personalidad jurídica del espacio natural de la laguna del Mar Menor, uno de los lugares con más biodiversidad existentes en la Región de Murcia. Hay que destacar que dicha Ley vio la luz fruto de una iniciativa legislativa popular con ese fin. Este procedimiento ha suscitado opiniones de todo tipo, las que más, por lo relativamente novedoso de la situación, la

consideran como un refuerzo a la protección de la naturaleza en España. Otorga personalidad jurídica a un ente como el Mar Menor, al reconocerle derechos, como el de existir y evolucionar, su protección, conservación y restauración. Crea un comité de seguimiento formado por varios órganos. Le otorga legitimidad a personas físicas o jurídicas para hacer valer sus derechos, etc. El tribunal reconoce a la ley el rango y competencia adecuada. En cuanto al resto de cuestiones de la técnica jurídica, ya han sido expuestos en el resumen de la sentencia.

Más allá, cabría preguntarse si ante el incumplimiento de la normativa ambiental en una zona con algunas de las figuras de conservación más importantes, no lo olvidemos, el Mar Menor es Parque Natural, está incluido en la Red Natura 2000, en el Convenio Internacional de zonas húmedas, Ramsar. Pues bien, a pesar de eso, la normativa existente ha sido constantemente incumplida ante las amenazas existentes en este espacio. ¿Debemos hacer lo mismo en aquellos lugares donde la ley siga sin cumplirse? ¿Procederemos a desarrollar nuevas iniciativas legislativas populares para declarar personalidad jurídica en aquellos sitios donde la ley no se aplica? Tenemos una normativa ambiental envidiable para muchos países, sin embargo, bien por presiones ejercidas sobre aquellos llamados a aplicar la norma ambiental, bien por tener situaciones laborales precarias y sin estabilizar, con la consiguiente vulnerabilidad. Todo ello unido a la falta de vocación y formación, hace que en determinados lugares no se aplique esta normativa. Más que abrir nuevos horizontes normativos, que en cualquier caso son bienvenidos, deberíamos exigir un mayor cumplimiento de la normativa ambiental existente. Solo de esta manera seremos eficaces en la conservación de la naturaleza.

Enlace web: Sentencia 142/2024, del pleno del Tribunal Constitucional

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de abril de 2025

Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2025 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª, Ponente: Francisco Javier Navarro Sanchís)

Autora: Manuela Mora Ruiz, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Huelva

Fuente: ROJ STS 760/2025 - ECLI: ES: TS: 2025:760

Palabras clave: Impuestos ambientales. Hecho imponible. Contaminación atmosférica.

Resumen:

La Sentencia que comentamos resuelve el recurso de casación núm. 1603/2023, interpuesto por entidad mercantil, contra la sentencia de 22 de septiembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso- Administrativo -Sección Tercera- del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictada en el recurso núm. 87/2020, siendo parte recurrida la Generalitat de Catalunya. Esta última Sentencia resolvía, en sentido desestimatorio, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad mercantil contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de 21 de marzo de 2018 de devolución de ingresos indebidos por rectificación de autoliquidación del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial correspondiente al ejercicio 2017, por importe de 15.832,17 euros, por parte de la Delegación Territorial en Barcelona de la Agencia Tributaria de Catalunya y contra la Resolución de 22 de enero de 2020 de la Junta de Tributs de Catalunya del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya, que también desestimaba la reclamación presentada, confirmando la resolución impugnada.

El recurso de casación se plantea, así, en torno a distintas cuestiones: De un lado, se cuestiona si el régimen tributario establecido en la Ley catalana 2/2016, de 2 de noviembre, de modificaciones urgentes en materia tributaria, cuyo artículo 4 modifica los arts. 2, 6 y 7 de la Ley 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear, es "racional" para alcanzar fines ambientales, en la medida en que el tributo no es aplicable a otros medios de transporte; y, de otro, y en función de esta cuestión, si el régimen aplicable es conforme a los arts. 107 y 108 TFUE, en materia de ayudas del Estado, en la medida en que el impuesto solo se aplica en «en aeródromos pertenecientes a municipios declarados zonas de protección especial del ambiente atmosférico por la normativa vigente», de forma que sólo resultaría de aplicación efectiva en el aeropuerto de Barcelona y no en el resto de aeropuertos de Cataluña, planteándose, entonces, si la regulación examinada se corresponde con la idea de que los impuestos ambientales deben orientarse al aumento del coste de los comportamientos perjudiciales para el medio ambiente, con un fin disuasorio respecto de los mismos, en aras de la protección ambiental (Comunicación de la Comisión «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020»).

El Tribunal Supremo aborda la cuestión planteada con apoyo en las Sentencias de 23 de julio de 2024, recurso de casación núm. 7284/2022, y 30 de abril de 2024, rec. 7429/2022, en la idea de verificar la vulneración de los arts. 107 y 108 TFUE, concluyendo que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europeo, "la ilegalidad, a la luz del Derecho en materia de ayudas de Estado, de determinados supuestos de no sujeción o exención del Impuesto sobre la Emisión de Óxidos de Nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial no afecta a la legalidad del tributo en sí mismo, de suerte que quienes están sujetos a dicho impuesto no pueden alegar tal ilegalidad para eludir el pago ni constituir fundamento para la rectificación de la autoliquidación y devolución del ingreso efectuado" (F.J.4), desestimando el recurso (F.J.5).

Destacamos los siguientes extractos:

"La *ratio decidendi* de la sentencia aquí impugnada se encentra en el fundamento jurídico 4º, apartados 4 y 5, con el siguiente tenor literal:

«[...] 4.- Pues bien, volviendo a la legislación aplicable al caso y en esas perspectivas deberá señalarse que los meros alegatos de la parte recurrente no alcanzan a mostrar que no resulte atendible y justificado su objetivo de contribuir a la mejora y la preservación del medio ambiente junto con una finalidad fiscal, puesto que con su exacción se obtendrán ingresos adicionales que han de permitir subvenir, en parte, a los gastos e inversiones públicas en materia de medio ambiente y, en general, a las políticas de fomento de la preservación y la mejora de la calidad del medio ambiente. Y en particular, para la figura que nos ocupa inclusive a la luz de la Ley 22/1983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico, en relación con las zonas de protección especial para las que debe elaborarse un plan de actuación que indique las medidas que hay que tomar, los medios económicos o de otra naturaleza que hay que utilizar y las entidades y los órganos encargados de ejecutarlo y a ello se dirige la creación de un impuesto sobre las emisiones contaminantes de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producidas por la aviación comercial en los términos relacionados.

(…) Tampoco esas tesis tienen favorable acogida cuando se olvida, de un lado, que la figura tributaria que nos ocupa no puede separase de la definición de su hecho imponible constituido por la emisión de óxidos de nitrógeno de las aeronaves en vuelos comerciales de pasajeros y de mercancías durante el ciclo LTO en aeródromos pertenecientes a municipios declarados zonas de protección especial del ambiente atmosférico por la normativa vigente (sic) y ciclo LTO (*landing and take-off*), que comprende las fases de rodaje de entrada al aeropuerto, de rodaje de salida del aeropuerto, de despegue y de aterrizaje, por el riesgo que provoca en el medio ambiente. Dicho en otras palabras y de otro lado ni se prueba ni existen indicios que permitan pensar en impactos negativos sobre el medio ambiente tan intensos y relevantes como los que se prevén en el ámbito territorial que se ha relacionado por la aviación comercial ni que esas fases puedan corresponder a otros ámbitos aeroportuarios de la naturaleza expuesta.…

Por consiguiente, ningún mérito consta para poder advertir elementos para plantear de una cuestión prejudicial en relación con los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ni tampoco para una cuestión de inconstitucionalidad por vulneración de los artículos 14 y 9.3 de nuestra Constitución en relación al principio de igualdad y de no discriminación. Menos aún para poder estimar la viabilidad de fondo de esas tan genéricas y escuetas alegaciones (…)» (F.J.3)".

"(…) El objeto del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial es un tributo propio de la Generalitat de Catalunya que grava la emisión de óxidos de nitrógeno de las aeronaves en vuelos comerciales de pasajeros y de mercancías en los aeródromos durante el ciclo LTO (*landing and take-off*) -que comprende las fases de rodada de entrada en el aeropuerto, de rodada de salida del aeropuerto, de despegue y de aterrizaje-, por el riesgo que provoca en el medio ambiente.

Constituye su hecho imponible la emisión de óxidos de nitrógeno en las aeronaves en vuelos comerciales de pasajeros y de mercancías durante el ciclo LTO en aeródromos pertenecientes a municipios declarados zonas de protección especial del ambiente atmosférico por la normativa vigente. El impuesto tuvo una primera regulación que data de 2014, pero no es esa regulación la que nos interesa, puesto que en 2016 se modificó. Por tanto, lo que nos interesa es la regulación consolidada al tiempo en que se liquidó el impuesto cuya devolución se pretende, 2018…(F.J.3)".

"La doctrina establecida determina, en su traslación al caso debatido, la declaración de no haber lugar al recurso de casación, toda vez que, aunque aceptáramos, por pura hipótesis, que se ha quebrantado, en la regulación del impuesto que nos ocupa -IEONA- el principio de prohibición de ayudas de Estado, no es conforme con el ordenamiento jurídico que tal eventual efecto, aun concurrente, determinase la posibilidad de invocación y, por tanto, de una declaración de nulidad que recayese sobre los actos de aplicación de la ley, como la autoliquidación tributaria cuya devolución se pretendió en vano obtener. En todo caso, no cabe olvidar que lo que es objeto de impugnación en este proceso es, obviamente, un acto singular de aplicación de la Ley 2/2016, de 2 de noviembre, de modificaciones urgentes en materia tributaria, que modifica la Ley 12/2014, no ésta misma de un modo general y abstracto, lo que no es viable, en modo alguno, en nuestra jurisdicción especializada, frente a normas con ese rango legal. Es a esa negativa a la devolución tributaria a la que deben dirigirse los argumentos impugnatorios encaminados a obtener su invalidación …. (F.J.5)".

Comentario de la Autora:

La Sentencia elegida constituye un pronunciamiento complejo en torno a las cuestiones ambientales que tratamos habitualmente en esta sección.

En este sentido, aun cuando el objeto fundamental de la Sentencia se vincula a la apreciación (o no) de vulneración del Derecho Europeo de la competencia y el otorgamiento de ayudas del Estado vía exención de impuestos o, con mejor criterio, no exigibilidad en todos los eventuales supuestos de contaminación atmosférica posibles, lo cierto es que la misma constituye una oportunidad de reflexionar sobre la operatividad de los impuestos en la protección del medio ambiente.

Desde esta perspectiva, el impuesto cumple, en cierta medida, una función desincentivadora de la acción contaminante, al incorporar un coste adicional para la actividad económica que, en el caso concreto, es la de la aviación comercial, dando carta de naturaleza al principio quien contamina paga y, de forma mediata, al principio de prevención. Desde esta perspectiva, la Sentencia tiene la virtud de evidenciar cómo sigue sin estar bien construido el fundamento de las figuras impositivas para la prevención de una contaminación directamente vinculada al fenómeno del cambio climático, y, sin embargo, debe valorarse cómo esta

finalidad protectora de los llamados tributos ambientales resulta de todo punto necesaria en la materialización de principios ambientales esenciales como los que se han citado.

Enlace web: Sentencia STS 760/2025 del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de mayo de 2025

Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2025 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Fernando Román García)

Autora: Manuela Mora Ruiz, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Huelva

Fuente: ROJ STS 1188/2025 - ECLI: ES: TS: 2025:1188

Palabras clave: Evaluación de Impacto ambiental. Parques eólicos. Proyecto conjunto. Información pública.

Resumen:

La Sentencia seleccionada en esta ocasión resuelve el recurso de casación núm. 7213/2023 interpuesto por la Xunta de Galicia, la mercantil Greenalia Wind Power Campelo, S.L.U. y la Asociación Eólica de Galicia (EGA), contra la sentencia núm. 171/2023, de 26 de mayo, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que estimó el recurso contencioso-administrativo núm 7052/2022 interpuesto frente al acuerdo de 18 de noviembre de 2021 del Consello de la Xunta de Galicia, por el que se otorgaba autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción y se declaraba la utilidad pública, así como la compatibilidad con diversos aprovechamientos mineros y forestales, de las instalaciones relativas al proyecto del parque eólico Campelo, sito en los términos municipales de Coristanco y de Santa Comba (A Coruña), promovido por la sociedad Greenalia Wind Power Campelo, S.L.U. Son partes recurridas la Asociación para a defensa Ecolóxica de Galiza (ADEGA) y la Plataforma para la defensa de la Cordillera Cantábrica (PDCC).

La Sala de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo por entender que procedía la consideración de un único proyecto de parque eólico, en tanto que concurrían varias instalaciones que compartían infraestructuras, procediendo una evaluación de impacto ambiental única, en los términos del anexo VI.B.n) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (F.J.2.). A ello se suma, la invalidez del trámite de información pública, en tanto en cuanto había sido objeto de reducción a 15 días y no se habían incorporado los informes sectoriales que han de recabarse en el procedimiento con carácter previo a la realización del aludido trámite, a fin de someterlos, igualmente, a la consideración del público, junto al proyecto y el estudio de impacto ambiental.

En este sentido, el Tribunal Supremo considera que las tres cuestiones sobre las que se pronuncia la Sala de instancia tienen interés casacional (F.J.3), procediendo a la consideración de cada una de ellas sobre la base de la jurisprudencia ya existente en relación con supuestos prácticamente idénticos. Además, el Tribunal deja constancia, en el Fundamento Jurídico octavo, que delibera el recurso conjuntamente con el recurso núm. 3716/2024, dada la coincidencia de objeto y de las cuestiones de interés casacional suscitadas en ambos casos.

Así, en relación con la primera de las cuestiones planteadas, el Tribunal estima el recurso, de forma que la Sentencia debe ser recovada, en la medida en que no se ajusta a la doctrina derivada de numerosas Sentencias. Específicamente, señala que la consideración de las tres

instalaciones examinadas como parque eólico unitario deriva exclusivamente del hecho de compartir estructuras y conexiones o líneas de evacuación, sin haber ponderado ninguna otra circunstancia y, ni siquiera, su repercusión sobre el medio ambiente (F.J.9). Al respecto, la Jurisprudencia considerada pone de manifiesto que tal conclusión sólo es posible una vez que se haya verificado no sólo la compartición de las aludidas infraestructuras, sino el resto de los elementos que se señalan, debiendo estarse al caso concreto.

Respecto de las cuestiones procedimentales planteadas, el Tribunal concluye, igualmente, con la estimación del recurso y la revocación de la Sentencia. Así, sobre la reducción del plazo de información pública, y siguiendo la Sentencia 1768/2023, de 21 de diciembre (rec. 3303/2022), la Sentencia recurrida no explica en qué medida la reducción del plazo de información pública ha imposibilitado la presentación de alegaciones, ni por qué puede calificarse de irrazonable, en contra del criterio mantenido por el Tribunal (F.J.10).

Por último, la exigibilidad de los informes sectoriales con carácter previo a la realización del trámite de información pública no se admite por el Tribunal Supremo, en el entendido de que no es un trámite previsto en la legislación aplicable en tal sentido y, aunque considera que, no obstante, podría en cada caso concreto plantearse la oportunidad de que ciertas informaciones técnicas estén a disposición del público en el referido trámite de participación, para asegurar que ésta sea real y efectiva, lo cierto es que no se ha reclamado esta cuestión por la parte recurrida en el recurso contencioso-administrativo.

Destacamos los siguientes extractos:

" (…) Por tanto, a la luz de la jurisprudencia de esta Sala, para determinar si se produce una ruptura artificiosa del carácter unitario con el que deben contemplarse los parques eólicos debe valorarse -además del supuesto legalmente previsto en el Anexo VI B.n de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, referido al fraccionamiento de proyectos para eludir la evaluación ambiental ordinaria (que aquí no se produce)- si el tratamiento separado de elementos e instalaciones puede responder a «una alteración de la competencia ouna evitación de mayores exigencias medioambientales».

La incidencia en la competencia -que aquí no ha entrado en discusión- o en el canon de control medioambiental-que es el que nos ocupa- se erigen, por tanto, en elementos determinantes que deben ser tenidos en cuenta.

El indiscutible interés público de naturaleza medioambiental que concurre en el fomento y desarrollo delas energías renovables, puesto de manifiesto tanto por la normativa interna como por la de la UE que las recurrentes invocan, vinculado a la necesidad de alcanzar los objetivos de ambición climática ligados a la descarbonización y al logro de la neutralidad climática en el horizonte temporal comprometido tanto por España como por la UE en el marco del Acuerdo de París, no puede derivar en una devaluación del canon de control de la incidencia medioambiental de las instalaciones vinculadas a dichas energías limpias, cuya compatibilidad con el respeto al medio natural y físico en el que se ubican constituye una exigencia simultánea del mismo interés público de protección del medio ambiente al que aquéllas responden.

2.Pero esa consideración unitaria debe deducirse de las particulares circunstancias del caso, a la vista de los factores concurrentes en cada supuesto concreto, efectuando un análisis de conjunto de todos ellos.

Esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el carácter inescindible o autónomo de parques eólicos que, habiendo sido tramitados como proyectos separados, comparten instalaciones de conexión, llegando a conclusiones distintas en función de los factores concurrentes en cada supuesto concreto, teniendo siempre presente la perspectiva de la incidencia del tratamiento separado en la adecuación de la evaluación ambiental producida…(F.J.9)"

"(…) A tenor de lo expuesto, es claro que la sentencia recurrida no se ajusta a la doctrina que acabamos de mencionar, al hacer derivar la unidad de proyecto a efectos de su evaluación ambiental única, exclusivamente, del hecho de compartir, los tres parques eólicos concernidos (Campelo, Bustelo y Monte Toural), «estructuras y conexiones» o «líneas e infraestructuras de evacuación», sin hacer referencia ni ponderar ninguna otra circunstancia concurrente ni, tampoco, la incidencia de tal separación en la adecuación de la evaluación ambiental producida en las circunstancias del caso que, según consta en las actuaciones, fue de carácter ordinario, con el correspondiente estudio de efectos acumulativos y sinérgicos cuya suficiencia o insuficiencia no se analiza.

En consecuencia,

"(….) La participación del «público» y la de las «personas interesadas» son dos formas de participación de la sociedad en la evaluación ambiental que no son exactamente coincidentes. La información pública es una modalidad de participación ciudadana en la que el público interviene sin necesidad de justificar la condición de interesado, como simple miembro de la comunidad, al ser el medio ambiente un bien de interés colectivo cuya protección a todos incumbe, no sólo a los poderes públicos. En cambio, la participación de las «personas interesadas» -en palabras de la LEA- o «público interesado» -en palabras de la Directiva- responde a la protección de un interés o circulo de intereses más específico que abarca a quienes se consideran interesados en el procedimiento administrativo y a las organizaciones ambientales, interés, individual o colectivo, que hade justificarse (F.J. 10)".

" (…) El procedimiento de evaluación ambiental ordinaria se encuentra regulado en la LEA (arts. 33 y ss) como un procedimiento tuitivo del medio ambiente, de naturaleza participativa, como es común a los procedimientos ambientales, e instrumental respecto del procedimiento sustantivo/sectorial (art. 1.a), en la medida en que tiene por objeto analizar y valorar los efectos significativos sobre el medio ambiente de proyectos, tanto públicos como privados, con incidencia en el medio natural que debe llevarse a cabo de forma preceptiva (…).

(…) Por tanto, volviendo al trámite de información pública, de lo que se trata es de que su realización permita cumplir la función a la que está destinado dentro del procedimiento ambiental: permitir la participación real y efectiva del público en una fase temprana del procedimiento de toma de decisiones con incidencia medioambiental cuando están abiertas todas las opciones relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición del proyecto. Y para ello, y acercándonos ya a la respuesta a la cuestión que nos plantea el auto de admisión, ni la directiva ni la LEA imponen, como requisito formal de obligado cumplimiento, que antes de la información pública deba realizarse el trámite de consultas a las autoridades, sin que ello excluya, desde la perspectiva funcional que subyace a la normativa analizada cuya finalidad última es dotar de efectividad a la evaluación ambiental, que las particularidades que puedan concurrir reclame la puesta a disposición del público de alguna información que haya debido ser recabada previamente de las Administraciones

afectadas por el proyecto, por demandarlo, en las circunstancias del caso, la efectividad de su participación (F.J.11)".

Comentario de la Autora:

La Sentencia que acaba de exponerse es, sin duda, un pronunciamiento muy interesante desde varios puntos de vista en lo que a la tutela del medio ambiente se refiere:

En primer lugar, recoge una multiplicidad de referencias jurisprudenciales que nos dan buena cuenta de la evolución de una técnica que ya he calificado en comentarios anteriores como esencial para la realización del principio de prevención.

Pero junto a ello, en segundo término, la Sentencia pone el foco en una cuestión fundamental, en mi opinión, al hilo de las tensiones que se están produciendo entre el impulso de las energías procedentes de fuentes renovables y los controles ambientales a los que este tipo de instalaciones deben someterse. En este sentido, la Sentencia es contundente sobre la necesidad de no rebajar los estándares de protección ante iniciativas vinculadas a la lucha contra el cambio climático.

Por último, las cuestiones procedimentales que se plantean en torno a la información pública son basales para que la evaluación pueda desplegar todos sus efectos, y es importante, en este sentido, la caracterización que hace la Sentencia de este trámite, evidenciando la consolidación de la participación de la ciudadanía en los asuntos ambientales.

Enlace web: Sentencia STS 1188/2025 del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2025

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Aragón

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de abril de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 7 de enero de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Juan Carlos Zapata Híjar)

Autor: Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ AR 39/2025 – ECLI:ES:TSJAR:2025:39

Palabras clave: Ayuntamientos. Competencias. Energía solar fotovoltaica. Energías renovables. Planeamiento urbanístico. Urbanismo.

Resumen:

Por una mercantil se interpone recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo Provincial de Urbanismo de Huesca de fecha 26 de abril de 2023 por el que se aprueba definitivamente la Modificación Aislada Número 27 del Plan General de Ordenación Urbana de Sabiñánigo (Huesca).

A tenor de la sentencia, la mercantil recurrente había promovido la construcción de un parque fotovoltaico en el término municipal de Sabiñanigo. En el ámbito donde se iba a desarrollar el proyecto, el Ayuntamiento de este municipio decretó una suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas y licencias de actividades clasificadas para la implantación de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuente de energía renovables de potencia superior a 100 Kw por el plazo de un año en todo el término municipal.

En concreto, esta modificación aislada, entre otras cuestiones, imponía limitaciones urbanísticas a la implantación de este tipo de instalaciones de producción eléctrica en suelo no urbanizable, tales como distancias mínimas, lo que afectaría a la viabilidad de la construcción del parque fotovoltaico promovido por la recurrente.

Al margen de las alegaciones efectuadas sobre si era necesaria o no la evaluación ambiental estratégica ordinaria de la modificación aislada o sobre la insuficiencia del estudio ambiental aportado, me centro en la alegación relativa a si ha habido por parte de la administración una desviación de poder. A este respecto, indica la recurrente que se habían utilizado potestades urbanísticas municipales para regular una actividad empresarial ajena a sus competencias, en concreto la prohibición del proyecto de construcción del parque fotovoltaico.

La Sala examina la modificación aislada del plan urbanístico de Sabiñanigo, entendiendo que los límites a la implantación de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, habían sido impuestos por una regulación estrictamente

urbanística, por lo que declarara su legalidad desestimando el recurso contencioso-administrativo.

Destacamos los siguientes extractos:

"La desviación de poder es la utilización de potestades administrativas para para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, art. 70.2, párrafo segundo LJCA y , entre otras muchas, STS 540/2015 de 16 octubre de 2015.

En este caso, se dice que se han utilizado las potestades urbanísticas para, torticeramente, regular una actividad empresarial y ajena a sus competencias.

En realidad, estas alegaciones deben examinarse conjuntamente.

Lo que se viene a decir es que so capa de la competencia urbanística se ha venido a regular, para casi prohibirla, una actividad.

Deben rechazarse tales asertos.

En primer lugar, la regulación establecida es puramente urbanística, según se ve de la reseña textual de la misma, estableciéndose límites, distancias, normas sobre superficies máximas no totales del conjunto de cada parque sino de agrupaciones de placas, la existencia de pasillos, la ubicación en zonas de poco impacto visual, etc. Sin embargo, no se ha introducido ninguna norma de tipo técnico relativa a la producción energética, como ocurrió, por ejemplo, con una Ordenanza de Telecomunicaciones del Ayuntamiento de Zaragoza que pretendió establecer condiciones técnicas para las mismas, además de imponer otras condiciones, éstas sí, puramente urbanísticas.

De hecho, la parte no cita ni una sola de las normas concretas que se pueda considerar que invaden tales competencias de la DGA, en desarrollo de las estatales, art. 75 3º, medio ambiente, y 4º, energía, del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Se invoca lo que se dice en la memoria sobre que se pretende regular la implantación y que se quiere conservar los valores medioambientales del territorio.

Pues bien, es evidente que, desde el punto de vista urbanístico, un ayuntamiento puede regular, dentro de tales parámetros, insistimos, la implantación de actividades, evitando que produzcan efectos negativos de tipo paisajístico, medioambiental, económico, etc, o simplemente buscando que unas actividades que en un momento puedan proliferar acaben expulsando a otras. Por ejemplo, poniendo normas urbanísticamente restrictivas a actividades como industria pesada, que pueden producir efectos medioambientales, paisajísticos, o de expulsión del turismo.

En cuanto a que carece el municipio de competencias medioambientales, debe recordarse que, según las normas invocadas por la parte, tiene unas obligaciones en ese punto a la hora de planificar, debiendo presentar la EAE, con lo cual la cuestión medioambiental no le es ajena, y el propio art. 25.2 LBRL 7/1985 de 2 de abril le reconoce como competencias propias "b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas". En el mismo sentido, el 84.bis hace referencia a que se

pueden exigir licencias cuando esté justificado por protección del medio ambiente. Por tanto, siempre tiene algo que decir en esta materia.

Por otro lado, la valoración ambiental le corresponde al organismo ambiental al que la DGA se la ha atribuido, el INAGA.

Finalmente, es la CP de Urbanismo la que aprueba definitivamente el Plan, siendo ésta un organismo autonómico.

En cuanto a la incidencia en una actividad económica, se dice que en la práctica se prohíbe por la cantidad de limitaciones y se hace una afirmación que, aunque la demos por buena, aunque no ha habido una pericial contradictoria al respecto, nada dice.

En efecto, se alega que en las 10.695 has en que se podrían instalar no se ha tenido en cuenta el condicionante 1.6, que sea en TA, tierras arables, y que no coincidan con cuadrículas de flora protegida, y que muchos núcleos o pequeños municipios no podrían tener instalaciones a 500 metros. Llega a la conclusión de que al final sólo serían utilizables para estas instalaciones 554,94 has, es decir, 5.549.400 m2, un 0,01% de la superficie del término municipal, que es 5.868.200 has.

Pues bien, el porcentaje en sí nada supone, y más en un municipio con mucha montaña […]".

Comentario del Autor:

Interesante sentencia sobre las posibilidades de los ayuntamientos, en ejercicio de sus potestades de planificación urbanística, a fin de imponer condicionantes o límites a la implantación de instalaciones de producción eléctrica.

Al final, estas prohibiciones son análogas a las que se pueden imponer en un plan urbanístico al desempeño de cualesquiera otras actividades, de carácter industrial o no, con base en los valores paisajísticos, urbanísticos o medioambientales. Prohibiciones y limitaciones que son esenciales a la hora de ordenar los usos y actividades que pueden desarrollarse en el término municipal objeto de un plan urbanístico.

Enlace web: Sentencia STSJ AR 39/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 7 de enero de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 29 de abril de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de febrero de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Javier Albar García)

Autor: Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ AR 208/2025 – ECLI:ES:TSJAR:2025:208

Palabras clave: Espacios naturales protegidos. Instrumentos de gestión y planificación. Ordenación de los recursos naturales.

Resumen:

Por una Organización No Gubernamental se interpone recurso contencioso-administrativo contra la inactividad reglamentaria del Gobierno de Aragón en la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN) de Anayet-Partacua, iniciado por el Decreto 223/2006, de 7 de noviembre, del Gobierno de Aragón.

Pretende a través del recurso que se condene a la Administración demandada al cumplimiento de sus obligaciones respecto de la elaboración y aprobación del citado PORN. Subsidiariamente, solicita que se declare no ser conforme a derecho la desestimación presunta, por silencio administrativo negativo, de la solicitud, de fecha 7 de marzo de 2023, de reanudación de la tramitación del referido PORN.

Consultado el citado Decreto 223/2006, de 7 de noviembre, hay que tener en cuenta que el ámbito del PORN que pretende aprobarse se ubica en el Pirineo Aragonés, y "se sitúa en la vertiente meridional y sector central del Pirineo Aragonés, al norte de la provincia de Huesca. Los límites del Plan conectarían por el oeste con el río Aragón, y por el norte con el Parque Nacional de los Pirineos (Francia) y el entorno de la estación de esquí alpino de Formigal. Quedaría incorporada la margen izquierda del río Aragón con los valles de Canal Roya, Izas e Ip, extendiéndose hacia el este de forma que se incluye todo el entorno del Anayet, la cuenca del río Escarra y los praderíos de Lana Mayor. Por el sur, rebasaría la orla cretácica de Sierra Partacua para alcanzar la cabecera del Aurín y parte del Sobremonte. Administrativamente, afecta a los municipios de Canfranc, Villanúa, Sabiñánigo, Biescas y Sallent de Gállego".

Además, "el ámbito del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales incluye en su totalidad los Lugares de Interés Comunitario denominados LIC «Pico y Turberas del Anayet», LIC «Turberas de Acumuer» LIC «Río Aurín», LIC «Collarada y Canal de Ip» y LIC «Monte Pacino». Además, se incluye gran parte de los LIC «Curso Alto del río Aragón», y «Telera - Acumuer» todos ellos dentro de la Región Alpina. Asimismo se incluye la totalidad de la Zona de Especial Protección para las Aves ES0000277 «Collarada-Ibón de Ip». Además hay que señalar que el ámbito territorial de estos espacios de la Red Natura 2000 está asimismo incluido en el Plan de Recuperación del quebrantahuesos (Gypaetus barbatus) aprobado por Decreto 45/2003, de 25 de febrero del Gobierno de Aragón".

Al respecto, sostiene la recurrente que existe para la administración demandado un mandato legal de planificación de los recursos naturales, existiendo un Informe del Servicio de Espacios Naturales y Red Natura 2000 de la propia administración, de fecha 25 de mayo de 2022, que consideró que concurrían las mismas circunstancias ambientales que justificaron la protección.

A juicio del Tribunal, la cuestión esencial para dirimir el pleito estriba en si resulta o no de aplicación lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, en la redacción dada por la Ley 6/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la Ley 6/1998. Es decir, según la redacción dada por una norma aprobada 8 años después de darse por iniciado el trámite de aprobación del PORN.

Y es que, tal artículo 26.6 (hoy derogado) establecía que "el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales deberá ser aprobado en el plazo de dos años, a contar desde la Orden de inicio. No obstante, cuando existan razones que lo justifiquen, el Gobierno de Aragón podrá acordar una ampliación de plazo que no podrá exceder de un año".

Sobre la cuestión de la vigencia del plazo de dos años para la aprobación del PORN establecido en una norma aprobada con posterioridad, había que tener en cuenta la disposición transitoria 2ª de la antedicha Ley 6/2014, de 26 de junio, en cuya virtud "a los procedimientos de elaboración de planes de gestión de Espacios Naturales Protegidos ya iniciados a la entrada en vigor de la presente ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior, siempre que los planes se aprueben en el plazo máximo de dos años".

La Sala entiende aplicable el plazo de dos años para la elaboración del PORN, que ha sido superado ampliamente, entendiendo que el procedimiento de aprobación de este instrumento ha caducado, por lo que desestima íntegramente el recurso contencioso-administrativo.

Destacamos los siguientes extractos:

"La demanda sostiene, sustantivamente, que hay un mandato legal de planificación de los recursos naturales, art. 2 y 4 de la ley 4/1989 de 27 de marzo y de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y arts. 4 y 23 de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, basadas en última instancia en el art. 45 CE, y que dicho cumplimiento se inició con el Decreto 223/2006, de 7 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se inicia el procedimiento de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Anayet-Partacua y se crea un Consejo consultivo y de participación, elaboración que se detuvo el 11 de marzo de 2010, si bien el Informe del Servicio de Espacios Naturales y Red Natura 2000 de la propia Administración demandada, de fecha 25 de mayo de 2022 consideró que concurrían las mismas circunstancias que justificaron la protección, la cual se ha venido proporcionando por las medidas cautelares que incluía el art. 4 del Decreto, y que el 27 de enero de 2023, desde la Dirección General de Medio Natural del Gobierno de Aragón se reanudó la tramitación del procedimiento de aprobación del P.O.R.N. Anayet-Partacua, cursándose diferentes solicitudes a distintos órganos del propio Gobierno de Aragón, así como otros organismos e instituciones, con la

finalidad de proceder a la constitución del Consejo Consultivo y de Participación Anayet-Partacua, creado por el art. 5 del Decreto 223/2006, pero nunca formalmente constituido.

Posteriormente, por la DP de Huesca, en un informe jurídico, se suscitó la caducidad, que nadie había planteado, la cual fue asumida por un informe de los servicios Jurídicos de la CA, estando basada tal oposición en el intento de plasmar el proyecto de unión de las Estaciones de esquí de Formigal, Candanchú y Astún, el cual fue desechado el 10 de mayo de 2023, con posterioridad a haber planteado la recurrente la reanudación del trámite, marzo de 2023, pero antes de interponerse el recurso".

"La conclusión es clara, la DT habla de gestión en un sentido extremadamente genérico, y con ello se está aludiendo al plazo de los PORN, único previsto en la ley, y que por tanto se aplica a los iniciados con anterioridad, se entiende, eso sí, aunque no lo dice expresamente, a partir de la norma.

Finalmente, si atendemos al espíritu y finalidad de la norma, también hay que concluir que si se ha pretendido fijar un plazo de dos años, prorrogable otro, ello es con el fin de estimular la diligencia administrativa y evitar desfases entre la situación contemplada y los fines y objetivos de la norma entre el momento en el que se inició y en el que se aprueba definitivamente.

Así mismo, hay que tener en cuenta que la aprobación conllevó unas medidas cautelares, art. 4, que dice "1. Durante la tramitación de este Plan, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de a realidad física y biológica, que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos del mismo", reseñando en el apartado 2 más de veinte actividades que requieren un informe favorable del Departamento de Medio Ambiente, lo que supone la restricción de derechos en todo el territorio delineado, lo que no puede prolongarse indefinidamente.

En definitiva, la seguridad jurídica, consagrada en el art. 9.3 CE, está detrás de dicha norma limitadora del tiempo máximo para su aprobación.

Pues bien, si se parte de esas finalidades, no hay ningún motivo para hacer una excepción para procedimientos iniciados con anterioridad, en este caso se inició 17 años antes de interponerse el recurso, y ocho años antes de establecerse el límite de dos años".

Comentario del Autor:

La planificación de los espacios naturales protegidos cuenta con una elevada complejidad técnica, lo que suele desembocar en ocasiones en un retraso en la aprobación de este tipo de planes. A este respecto, destaca del caso analizado el retraso de casi 20 años que lleva, por el momento, la planificación de un ámbito con un elevado interés ambiental.

Por otro lado, resulta de interés de la sentencia su declaración sobre la naturaleza de disposición de carácter general del PORN. Hay que tener en cuenta a este respecto que a los PORN, dada su naturaleza de disposiciones de carácter general, no les resulta de aplicación los plazos generales de caducidad de los actos administrativos (ley 39/2015 y antes Ley 30/1992). Pero la legislación aragonesa sí que prevé un plazo de caducidad para su

tramitación. Puede consultarse a este respecto el comentario de la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2016, publicado en este REVISTA por la profesora Lucía CASADO CASADO.

Enlace web: Sentencia STSJ AR 208/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de febrero de 2025

Cantabria

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de abril de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 8 de noviembre de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Clara Penin Alegre)

Autora: María Pascual Núñez. Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

Fuente: ROJ: STSJ CANT 1011/2024 - ECLI:ES:TSJCANT:2024:1011

Palabras clave: Urbanismo. Ganadería. Autorizaciones y licencias.

Resumen:

La sentencia que procedemos a analizar resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Santander, que desestimó íntegramente la reclamación formulada por un particular.

En concreto, la parte apelante sostiene que la sentencia impugnada carece de motivación y resulta incongruente, al no abordar todas las cuestiones planteadas y fundamentarse en argumentos distintos a los presentados inicialmente. Afirma que, dada la antigüedad de la explotación, no deberían ser aplicables ni la Ley autonómica 17/2006, de Control Ambiental Integrado, ni las Normas Urbanísticas Regionales. No obstante, la sentencia se enfoca en la falta de una licencia de actividad, pese a que este aspecto no constituía la base de la resolución impugnada, la cual se limitaba a restringir la explotación ganadera a diez bovinos, conforme al Registro de Explotaciones Ganaderas autonómico. Asimismo, se discute si el Ayuntamiento tenía la competencia para determinar el número de cabezas de ganado, decisión que se adoptó cuatro años y tres meses después de que el apelante se registrara como titular de la explotación.

A estos efectos, el apelante se apoya en un informe pericial y en el RAMINIP de 30 de julio de 1961, normativa que permitía la existencia de vaquerías preexistentes sin ordenanza reguladora hasta la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 2019, cuyo artículo 186 permite la continuidad de estas explotaciones. Se oponen el Ayuntamiento y unos particulares.

El Tribunal *ad quem* confirma la sentencia apelada, y entiende que está ampliamente motivada. Dicha sentencia exigió una licencia inexcusable, mencionada en los escritos de inicio y fundamento de la actuación administrativa, por lo que no se puede acoger ningún problema de incongruencia. En este sentido, aclara que la base jurídica de la resolución inicialmente controvertida la constituyen: i) el Plan General de Ordenación Urbana de Valderredible de 14 de junio de 2019 (PGOU) (arts. 180 y siguientes); y ii) el artículo 208 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico de Cantabria. Lo anterior, partiendo de la inscripción en el Registro General de Explotaciones Ganaderas, estando autorizados solo 10 bovinos.

No se discute la existencia de la estabulación como construcción preexistente, sino la actividad desarrollada. En este sentido, dispone que, a la luz del artículo 180 del PGOU de Valderredible, el uso agropecuario permite explotaciones ganaderas, como la del recurrente, siempre que cuenten con las autorizaciones correspondientes. Y si bien se permiten explotaciones preexistentes, estas deben respetar las autorizaciones concedidas.

En cuanto a la autorización autonómica, esta es firme e inapelable a través de un recurso municipal, según la resolución impugnada y la sentencia. Por su parte, el artículo 181 del PGOU, tras modificarse para regular las explotaciones existentes, permite solo aquellas que operaban antes de su aprobación (Grado I), conforme al artículo 183.6.a de las NNUU. Este precepto define el Grado I como pequeñas explotaciones artesanas con un máximo de 10 Unidades de Ganado Mayor (UGM), registradas y autorizadas, y prohíbe que las explotaciones en suelo urbano aumenten el número de UGM registrado antes de la aprobación del PGOU.

Asimismo, se cita el artículo 208 de la Ley 2/2001, que regula obras, usos y actividades, y se aplica en este caso al estar la explotación en suelo urbano y tratarse de una actividad clasificada que requiere autorización. Según el derogado Decreto 2414/1961, se requería licencia para dicha actividad, que nunca se concedió. Es cierto que la Ley 17/2006, de Control Ambiental Integrado, sustituyó al Decreto; sin embargo, no se obtuvo licencia ni bajo la normativa anterior ni bajo la nueva, por lo que la actividad nunca fue autorizada.

Por todo lo anterior, la Sala concluye que, al carecer de licencia de actividad y tener autorización solo para 10 animales, el requerimiento municipal es válido y confirma el pronunciamiento de instancia.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) En este caso, la resolución impugnada descansa en el Plan General de Ordenación Urbana de Valderredible de 14 de junio de 2019 (PGOU en adelante), artículos 180 y ss y en el artículo 208 de la Ley 2/2001, de25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico de Cantabria, partiendo de la constancia de su inscripción en el Registro General de Explotaciones Ganaderas Estando sólo autorizados 10 bovinos. La resolución municipal se dicta en el seno de un expediente de restauración de la legalidad al no constar documentación que permita llevar a cabo la actividad ganadera, requiriendo por ello documentación conforme al PGOU y la existente en la Dirección General de Ganadería.

Conforme al artículo 180 del PGOU de Valderredible, el uso agropecuario comprende los usos y construcciones de naturaleza, entre otras, ganadera, como es la del recurrente. Y si bien se permiten explotaciones preexistentes, no lo es menos que lo hace con relación a las autorizaciones concedidas. Pese a la solicitud que en su día hiciera, la autorización autonómica se encuentra limitada según se recoge en la resolución impugnada y en la sentencia. Dicha resolución es firme y no puede ser impugnada a través de un recurso a la resolución municipal que precisamente parte de su existencia".

"(…) Por su parte, el artículo 208 del la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico de Cantabria no sólo se refiere a obras sino a los usos y actividades. Y éste es el supuesto que se ha considerado por el Ayuntamiento desde el primero momento, partiendo de que la explotación ganadera está ubicada en suelo urbano y la actividad sería clasificada, lo que con la anterior normativa y con la actual exigiría

autorización para su desarrollo. La licencia de actividad está concretamente contemplada en los artículos187 y ss de la citada Ley siendo de tracto sucesivo. No se cuestiona la estabulación como construcción preexistente. El objeto de la resolución examinada en la sentencia es la actividad que en la misma se desarrolla y que, conforme al invocado por el apelante Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas que invoca el recurrente, era precisa licencia y aquí no consta se haya concedido (artículos 29 y ss). Lo mismo que se contemplaba el continuo control a lo largo del desarrollo de la actividad por ser de trato sucesivo (ver artículo 35 y concordantes de este Reglamento). Este Decreto fue derogado en Cantabria al dictarse la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado, control que en el recurso y en la apelación se esgrime no resulta exigible por tratarse de una estabulación preexistente. Pero ni se obtuvo licencia conforme a la anterior regulación, ni se cuenta con ella conforme a la nueva. Es decir, la actividad nunca ha sido autorizada. Por ello, como indica la sentencia de instancia, careciendo de licencia de actividad clasificada y no disponiendo más que de una autorización para10 animales, el requerimiento municipal es correcto".

Comentario de la Autora:

El pronunciamiento de autos subraya la importancia de la regulación y control de actividades que pueden impactar el medio ambiente, como las explotaciones ganaderas. La exigencia de una licencia de actividad, incluso para explotaciones preexistentes, refleja un compromiso con el cumplimiento de normativas que buscan proteger el entorno natural y garantizar que las actividades económicas se desarrollen de manera sostenible.

Enlace: Sentencia STSJ CANT 1011/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 8 de noviembre de 2024

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de abril de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 26 de noviembre de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Rafael Losada Armada)

Autora: María Pascual Núñez. Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid.

Fuente: ROJ: STSJ CANT 1071/2024 - ECLI:ES:TSJCANT:2024:1071

Palabras clave: Evaluación de impacto ambiental. Espacios protegidos.

Resumen:

El pronunciamiento de autos resuelve el recurso contencioso-administrativo presentado por Ecologistas en Acción contra varios acuerdos relacionados con el proyecto de Urbanización Triángulo Curvilíneo Raos Sur, fase 1. El recurso impugna los acuerdos de aprobación técnica del proyecto por parte del área de infraestructura y planificación de la Autoridad Portuaria de Santander, fechados el 5 de marzo de 2019, y la aprobación definitiva del 4 de abril de 2019 por la presidencia de la misma autoridad. La actora alega que el proyecto debió someterse a una evaluación de impacto ambiental (EIA) (arts. 7 de la Ley 21/2013 y 58.2 de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante), constituyendo su omisión una vulneración del procedimiento legalmente establecido. Asimismo, solicita la nulidad de pleno derecho de un acuerdo del 10 de enero de 2020, desestimatorio de una denuncia y las correspondientes peticiones de la asociación ecologista respecto al proyecto "Urbanización Triángulo Curvilíneo Raos Sur (fase 1)". A estos efectos, indica que dicha denuncia se dirigió contra la Autoridad Portuaria de Santander y no contra Puertos del Estado. Finalmente, se impugna indirectamente la delimitación de espacios y usos portuarios, así como el Plan Especial de Ordenación del Sistema General Portuario de Santander.

En concreto, la actora sostiene que el proyecto se ha dividido en dos fases con el propósito de ampliar las áreas de almacenamiento de vehículos en el puerto de Santander y trasladar el vial perimetral de acceso al polígono de Actimarsa. La fase 1 incluye el relleno y pavimentación de la charca de Raos, con un informe favorable de la Dirección General del Medio Natural del Gobierno de Cantabria. Considera que se ha vulnerado la Directiva Hábitats, afirmando que el proyecto afecta a un humedal de interés prioritario (laguna costera) y a hábitats protegidos cercanos sin aplicar medidas compensatorias ni analizar alternativas, lo cual infringe los artículos 6.1, 3 y 4 de la Directiva. Para sostener sus pretensiones aporta: i) un estudio que advierte sobre los efectos en zonas de especial protección de aves (ZEPA) y lugares de importancia comunitaria (LIC), proponiendo medidas de prevención y control que podrían extenderse a la marisma de Alday, un área de gran valor ambiental; y ii) un anexo sobre medidas compensatorias para los hábitats afectados, conforme a la Directiva 42/93/CE y la Ley 42/2007. Se oponen la Administración General del Estado y la Administración autonómica.

Para determinar si el proyecto requiere someterse a EIA, considerando la posible infracción del artículo 6, apartados 1, 3 y 4 de la Directiva Hábitats, la Sala evalúa los elementos probatorios aportados y concluye que no existe afectación a espacios protegidos de la Red Natura 2000. Respecto a la marisma de Alday, aunque se reconoce su alto valor ambiental,

se concluye que no está conectada con la charca de Raos, descartándose así cualquier riesgo de contaminación. En consecuencia, la Sala considera que no se ha producido vulneración del artículo 6 de la Directiva Hábitats y que el suelo afectado por el proyecto no requiere de protección especial. Agrega que la existencia de un hábitat de interés comunitario no implica necesariamente su identificación como LIC o ZEC, según el artículo 43 de la Ley 42/2007.

En cuanto a la vía de hecho, concluye que no se ha producido, ya que esta requiere la total omisión del procedimiento legalmente establecido. En el presente caso, la asociación recurrente tenía conocimiento del proyecto de urbanización del Triángulo Curvilíneo promovido por la Autoridad Portuaria de Santander (APS) y solicitó información y documentación para formalizar su recurso y ser considerada parte interesada. Este hecho excluye la existencia de una vía de hecho, y la ausencia de evaluación de impacto ambiental no basta para fundamentar dicha alegación, ya que el proyecto no se corresponde con los previstos en los anexos I y II de la Ley 21/2013.

Finalmente, y respecto a las medidas compensatorias, el Tribunal determina que estas se llevaron a cabo debido a los efectos negativos sobre el medio ambiente y la desaparición de determinados hábitats de interés comunitario. Dichas medidas están contempladas en el anexo I de la Directiva Hábitats y en la Ley 42/2007. En particular, el hábitat 1420 (matorrales halófilos mediterráneos y termoatlánticos Sarcocornetea Fructicosae) afecta a una superficie de 2.396 m². La selección del área destinada a la regeneración de otro hábitat, mediante la eliminación de la chilca (Baccharis halimifolia) en Tina Menor, incluida en la ZEC Rías Occidentales y Duna de Oyambre, se considera adecuada. No resulta necesario que la medida compensatoria se desarrolle en la zona estuarial de la bahía de Santander, ya que estas medidas eran voluntarias y no impuestas, dado que el hábitat 1420 carece de carácter prioritario.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) No obstante, de la prueba practicada se llega a la conclusión que no se produce afección alguna a los espacios protegidos de la Red Natura 2000 por lo siguiente:

1º Sobre la laguna o charca de Raos como laguna costera y hábitat 1150 de interés prioritario; el informe de caracterización ambiental elaborado por Tecnoambiente de mayo de 2017 como anejo 14 de la memoria del proyecto (doc. 1, tomo I del expediente administrativo) manifiesta que no es un hábitat prioritario (laguna costera 1150), según las especificaciones de la Directiva Habitats 92/43/CEE del Consejo y que no hay evidencias objetivas que el proyecto de relleno de la charca de Raos provoque efectos significativos sobre las zonas LIC y ZEPA de la zona, específicamente sobre los espacios ZEPA de los islotes de Portios -Isla Conejera-Isla de Mouro (ES000492) y Dunas del Puntal y Estuario del Miera (LIC ES1300005) situados a más de 6,5 Km y 4,8 Km al noroeste del ámbito del proyecto; sus autores don Fernando y don Humberto han confirmado como testigos-peritos dicho informe por video conferencia.

2º La Dirección General del Medio Natural (Libro 1, tomo II, doc. 4 del expediente administrativo) descarta igualmente la existencia de hábitats prioritarios que resulten afectados por el proyecto combatido porque las obras se desarrollan fuera del ámbito territorial de los espacios naturales protegidos y no se acreditan afecciones a hábitats de interés comunitario de carácter prioritario de los anexos I y II de la Directiva Hábitats; el Director general de Biodiversidad, Medio Natural y Cambio Climático, don Alejo , ha

ratificado como testigo de parte demandada en su condición de biólogo y como funcionario de la administración autonómica por loque se presume su imparcialidad como funcionario.

3º El informe pericial judicial emitido por el biólogo don Luis Francisco quien afirma <<Estamos, por tanto, ante un resto de estuario, de la Bahía de Santander, que todavía no había sido ganado totalmente al mar y que se encuentra rodeado de espacios urbanizados, industrializados y antropizados en actividad y degradado parcialmente como resultado de todo lo anterior. Los términos charca, laguna, marisma son eso, términos, sin valor biológico estricto empleados en términos generales y topográficos y ninguno de los mismos define lo que, en el espacio, se contiene de forma estricta>>.Este informe añade sobre la aplicabilidad de la evaluación de impacto ambiental al proyecto: <<Los anexos correspondientes a evaluación ambiental ordinaria, en ningún caso contemplan actuaciones que puedan ser asimiladas a la que se define por el conjunto de las fases I y II de lo proyectado para Raos Sur, por lo que se entiende que esta vía no adquiere carta de naturaleza a la hora de inferir la necesidad de evaluación ambiental. Si nos vamos a los anexos correspondientes a la evaluación de impacto ambiental simplificada, nos encontramos con dos supuestos que podrían ser de aplicación. El primero hace referencia a la propia naturaleza de la fase I del proyecto, el relleno y consiguiente eliminación de espacio estuarial del conjunto del área definida como triángulo curvilíneo.>>;no obstante, el perito judicial categóricamente excluye la consideración de la charca o laguna de Raos como hábitat prioritario (laguna costera 1150), ni cabe su inclusión en el anexo II grupo 9 apartado k) pues el proyecto de ganar tierras al mar(podría ser el caso) ha de ser superior a 5 Ha que no alcanza el contemplado ya que dicho espacio estuarial no alcanza las 4 Ha; si se trata de la construcción de un aparcamiento o infraestructura del grupo 7 apartado b),como se inclina por admitir dicho informe pericial al equipararlo a un aparcamiento que la sala no comparte; se trata de una superficie destinada al almacenamiento de vehículos como fase de su transporte marítimo.

4º Los restantes hábitats de interés comunitario (HIC) no tienen carácter prioritario, se identifican como 1420(matorrales halófilos mediterráneos y termo atlánticos Sarcocornetea Fructicosae) con una extensión de 2396m2, 1310 (vegetación anual pionera con Salicornia y otras especies de zonas fangosas y arenosas) y 1140(Llanos fangosos o arenosos que no están cubiertos de agua en la marea baja) que el perito judicial no verifica; el hábitat prioritario (laguna costera 1150) el perito judicial también lo descarta al no apreciar una marealidad normalizada.

Sobre la marisma de Alday, que constituye un espacio catalogado en el Plan General de Ordenación Urbana de Camargo como de especial protección ecológica y vestigio de una gran zona húmeda, alberga hasta 150taxones y un gran número de aves por ser un lugar de migración y nidificación, el informe de Tecnoambiente citado reconoce que se prevén potenciales impactos durante la fase de obras, lo considera un lugar de alto valor tanto ambiental como paisajístico y lúdico y recomienda llevar a cabo una serie de medidas de protección, mitigación y control de impacto de las obras sobre la marisma que siempre se adoptan en este tipo de obras; así lo expresa en su comparecencia por videoconferencia ante la sala el testigo redactor del informe de Tecnoambiente, don Fernando ; la asociación demandante se limita a mencionar una posible contaminación de la zona del proyecto que pudiera impactar en la calidad de las aguas subterráneas e indirectamente en las aguas superficiales de la marisma de Alday, sin embargo el perito judicial referido en su ratificación del informe por comparecencia ante el ponente expuso que no existe comunicabilidad entre la charca de Raos y la marisma de Alday que está dispuesta solamente para recibir agua dulce procedente de la lluvia por loque no existe riesgo de contaminación de dicha marisma

siempre que se le aisle a esa zona protegida -que no pertenece a la Red Natura 2000- del polvo y los ruidos que generen las obras del proyecto, lo que deberá exigirse y controlarse adecuadamente, ni tampoco esa marisma ni la charca de Raos pertenecen al Convenio Ramsar de 1982 citado por la demandante.

La inclusión de información relacionada con el cambio climático es obligada en procedimientos de evaluación de impacto ambiental reglada relacionada con proyectos que ya se ha expuesto como no resulta preceptiva en el caso contemplado; sobre la elaboración de informes de evaluación de cambio climático para proyectos relacionados con actuaciones en dominio público marítimo terrestre (DPMT) que el perito judicial entiende que es obligado normativamente, la sala entiende que no cabe su exigencia una vez descartada la afección que sobre el prisma de la bahía de Santander supone el relleno de dicho triángulo curvilíneo.

Consecuentemente la sala concluye que no se produce la pretendida vulneración del art. 6.1, 3 y 4 de la Directiva92/43/CEE de Hábitats que obliga a evaluar planes o proyectos que afectan a los lugares de la Red Natura2000, lo que implica que no se ha producido vulneración o ilegalidad alguna por el Plan Especial de Ordenación del Sistema General Portuario del Puerto de Santander al no requerir dicho de suelo de la protección especial que predica la demanda, ni puede prosperar el recurso indirecto formulado contra dicha regulación del suelo afectado por el proyecto.

La mera existencia de un hábitat de interés comunitario no implica la necesaria identificación de ese espacio como LIC, ZEC, en los términos que el art. 43 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, tal como lo argumenta la administración autonómica, al no formar parte de la Red Natura2000".

Comentario de la Autora:

La sentencia analizada determina que en el caso de autos no procede realizar una EIA al no haberse identificado impactos significativos en hábitats prioritarios ni en espacios protegidos.

Asimismo, evidencia cierta flexibilidad en la aplicación de medidas de conservación, siempre que se justifique adecuadamente la ausencia de impactos significativos. En este sentido, aclara que la existencia de un hábitat de interés comunitario no implica necesariamente su protección como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) o Zona de Especial Conservación (ZEC). Este criterio refuerza la necesidad de realizar un análisis detallado y específico para cada caso, garantizando que las medidas de protección se basen en pruebas científicas y técnicas suficientemente justificadas. Sin embargo, la interpretación de que la existencia de un hábitat de interés comunitario no implica automáticamente su protección bajo las figuras meritadas podría debilitar la protección de áreas valiosas que no están formalmente designadas, pero que aún requieren conservación debido a su valor ecológico.

Enlace: Sentencia STSJ CANT 1071/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 26 de noviembre de 2024

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de abril de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 5 de diciembre de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Clara Penin Alegre)

Autora: María Pascual Núñez. Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid.

Fuente: ROJ: STSJ CANT 1020/2024 - ECLI:ES:TSJCANT:2024:1020

Palabras clave: Acceso a la información. La participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Resumen:

La sentencia de autos resuelve el recurso presentado por WWF/ADENA, mediante el cual se solicita que se reconozca la inactividad de la Administración al no responder a una solicitud de información ambiental formulada el 21 de junio de 2022 y exceder el plazo legalmente establecido para entregar la documentación solicitada. A estos efectos, alega la vulneración el derecho de acceso a la información ambiental recogido en la Ley 27/2006 (arts. 10 y siguientes). A estos efectos, la actora pretende que la sentencia establezca una doctrina que evite la necesidad de recurrir a procedimientos judiciales para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental, según el artículo 3.1 de la Ley 29/2006.

Por su parte, el Gobierno de Cantabria se opone al recurso, admitiendo el retraso en la entrega de la información solicitada, pero aduciendo que dicho retraso no fue intencionado. Explica que la información requerida fue proporcionada por error en otro expediente, lo cual, a su juicio, satisface la pretensión deducida, aunque admite que no se cumplió con la obligación de suministrar la información lo antes posible, tal como ordena la Ley 27/2006.

El Tribunal reconoce que la pretensión inicial de la actora es legítima y que se incumplió la Ley 27/2006, si bien el ulterior acceso a la información condujo a una satisfacción extraprocesal, pues el procedimiento perdió la finalidad de obligar a la Administración a proporcionar la información.

Por último, resulta relevante la condena en costas a la Administración, pues la asociación ostenta un interés legítimo que no se satisfizo hasta que se entregó el expediente y se contestó a la demanda.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) En los anteriores términos planteada la cuestión litigiosa, vista la admisión del error cometido por el Gobierno de Cantabria pensando que la información había sido proporcionada y habiendo tenido acceso a ésta la asociación recurrente, cabe considerar se ha producido una suerte de satisfacción extraprocesal dado que el procedimiento pierde el objeto por el cual se había interpuesto, la condena de la Administración para que proporcionase la información no proporcionada. A esta información la parte actora ha tenido acceso. No obstante, la parte actora ha interesado un pronunciamiento formal de dicho

incumplimiento por cuanto el acceso a la información solicitada ha sido tardío y no en la forma en que la Ley prevé.

La pretensión de la parte actora inicialmente era legítima pues formalmente se había producido un incumplimiento de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas2003/4/CE y 2003/35/CE) y, en concreto, del artículo 10 (…)".

"(…) Pero más allá de constatar ese incumplimiento reconocido por la Administración, carece de sentido una "condena formal". La importancia de haber obligado a la actora a recurrir a la vía judicial para obtener dicha información podrá, y de hecho, tiene una clara incidencia en las costas, pero no los procedimientos no están concebidos sino para resolver pretensiones denegadas inicialmente, en este caso la de obtener la información, y satisfecha, no surge el derecho a una reprimenda escrita. De ahí que la causa de terminación, decidida la continuación del procedimiento para votación y fallo, se acuerde mediante sentencia y que tras la pérdida de objeto la pretensión de condena formal de la actora deba ser desestimada".

Comentario de la Autora:

Esta sentencia reafirma la importancia del derecho de acceso a la información ambiental al aclarar cómo debe interpretarse la inactividad de la Administración al proporcionar la información solicitada. En este sentido, destaca la obligación de las autoridades de cumplir con los plazos y procedimientos establecidos en la Ley 27/2006, aunque admite la posibilidad de satisfacer la solicitud con posterioridad cuando, como en este caso, la Administración comete un error al proporcionar la información requerida. Sin embargo, la imposición de costas a la Administración es consecuencia directa de no cumplir con dichas obligaciones dentro del plazo legalmente previsto, lo cual pretende incentivar a las autoridades a mejorar sus prácticas de gestión de la información ambiental.

Enlace: Sentencia STSJ CANT 1020/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 5 de diciembre de 2024

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de abril de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 30 de diciembre de 2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Rafael Losada Armada)

Autora: María Pascual Núñez. Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid.

Fuente: ROJ: STSJ CANT 1069/2024 - ECLI:ES:TSJCANT:2024:1069

Palabras clave: Montes. Reforestación. Silvicultura. Aprovechamientos forestales.

Resumen:

El recurso contencioso administrativo resuelto mediante el pronunciamiento de autos versa sobre la desestimación por silencio de una solicitud de 22 de febrero de 2021. Dicha solicitud pretendió la ejecución del plan anual de aprovechamientos un monte de utilidad pública perteneciente a las Juntas Vecinales de Hermosa y Ceceñas, y la concesión de una licencia para explotar ocho parcelas. Según la demanda, el consorcio fue adjudicado en 1987 al padre de la recurrente, y el canon se ha pagado anualmente a la entidad local. A estos efectos, invoca los artículos 212 y siguientes del Reglamento de Montes.

El juzgador *a quo* desestimó el recurso ya que la demandante no acreditó poseer un título habilitante del consorcio o concesión vigente. Consta en el expediente una adjudicación en calidad de maderista, lo cual no prueba la existencia del consorcio de 1987 que la demandante entiende vigente. Añade el Tribunal de instancia que la entrada en vigor de la Ley 43/2003 de Montes extinguía los consorcios suscritos bajo la normativa anterior que no hubieran sido renovados.

La Sala coincide con la sentencia de instancia al determinar que el consorcio no puede datar de 1987, en base a la certificación del secretario vocal de la Junta Vecinal de Ceceñas del 31 de mayo de 1987, que describe una adjudicación de aprovechamiento forestal al padre de la actora en una sesión ordinaria del 30 de mayo de 1987, donde él también es consorciante. Según el letrado de los servicios jurídicos, si el progenitor era el consorciante en esa fecha, entonces la concesión no podía ser de 1987, ya que los árboles debían haber sido plantados catorce o quince años antes para ser talados en esa fecha. Asimismo, los recibos de canon que la parte apelante menciona no se originan en 1987, sino que datan de fechas anteriores. Por ello, concluye que hubo una concesión otorgada por acuerdo de la junta el 1 de junio de 1960, destinada a la repoblación forestal. Esto explica las cortas que se producían cada quince años en 1974, 1987 y 2004. Consecuentemente, el Tribunal resuelve que la concesión forestal caducó tras 45 años y que, al entrar en vigor la ley el 22 de febrero de 2004, se realizó la tercera corta, finalizando la concesión.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Sin embargo, la sala coincide con la sentencia de instancia a la hora de asumir que el consorcio no puede tener esa fecha; las razones de ello se basan en la certificación del secretario vocal de la Junta Vecinal de Ceceñas de31 de mayo de 1987 8doc. 9 mencionado anteriormente) que relata cómo se ha producido una adjudicación de aprovechamiento

forestal al padre de la demandante en sesión ordinaria de 30 de mayo de 1987 que al propio tiempo es el consorciante; como expone el letrado de los servicios jurídicos si en esa fecha el consorciante era don Ismael ello implica que la concesión no podía ser de esa fecha, era preciso que los árboles hubiesen sido plantados catorce o quince años antes para poder talarlos en esta fecha lo que nos conduce a la versión de la sentencia de que la concesión provenía de una fecha tal que, con la entrada en vigor de la nueva ley, ya se había extinguido por el transcurso de los 45 años; asimismo, el canon que la parte invoca como pagado durante todo este tiempo no se origina en 1987 sino que los recibos se remontan a fechas anteriores (folios34 y siguientes del expediente administrativo) por lo que el consorcio no puede tener su origen en 1987 como la parte apelante sostiene.

La sentencia concluye que existió concesión otorgada por acuerdo de la junta de 1 de junio de 1960 cuya finalidad era la repoblación forestal y de ello deriva la afirmación de las demandadas de que las cortas que se producían cada quince años hubieran tenido lugar en 1974, 1987 y 2004 mientras el documento 9 de la demanda (epígrafe 47 Vereda) en ningún caso acredita que la concesión tuviera lugar en 1987, luego la sala comparte por qué la concesión forestal ha caducado por el plazo de 45 años y que a la entrada en vigor de la ley el 22 de febrero de 2004 se efectuó posteriormente la tercera corta y con ello el fin de la concesión".

Comentario de la Autora:

La Sentencia de autos pone de relieve cómo la extrada en vigor de la actual Ley de Montes supuso la extinción de acuerdos como los consorcios forestales, asegurando que las prácticas de explotación se alinearan con las regulación actual.

Enlace: Sentencia STSJ CANT 1069/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 30 de diciembre de 2024

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de mayo de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 3 de marzo de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Begoña González García)

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

Fuente: Roj: STSJ CL 940/2025 - ECLI:ES: TSJCL: 2025:940

Palabras clave: Aguas. Obras. Acuíferos. Comunidad de regantes. Regadío. Concesión. Utilidad pública. Interés general. Concesión. Zonas agrícolas desfavorecidas. Despoblación. Concentración parcelaria.

Resumen:

La Sala examina el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Ecologistas en Acción de Castilla y León contra el Acuerdo 15/2023, de 9 de marzo, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla por el que se autoriza y declara la utilidad pública, el interés general y la urgente ejecución de las obras para la gestión hídrica del sector oriental del acuífero cuaternario y obras de mejora del regadío en la zona norte de El Carracillo (Segovia) -BOCyL de 13 de marzo de 2023-.

A través del primer motivo de recurso, la entidad ecologista considera que el desarrollo de este proyecto requiere que se otorgue una concesión de aguas por parte de la Confederación Hidrográfica del Duero (CHD), y entiende que no se han realizado los trámites para la modificación de la concesión que ha sido aprobada y publicada, pero suspendida, por lo que no ha entrado en vigor.

A sensu contrario, la Junta de Castilla y León demandada y, en la misma línea, los ayuntamientos y la comunidad de regantes codemandados, alega que la comunidad de regantes cuenta con una concesión por parte de la CHD que permite derivar agua del río con destino a la recarga del acuífero superficial desde el 1 de diciembre hasta el 31 de mayo de cada año, siempre y cuando el río posea en el lugar de la toma un caudal mínimo para garantizar el caudal ecológico y los usos concesionales aguas abajo.

Añade que las actuaciones en su totalidad fueron declaradas de interés general por el Ministerio de Agricultura a través del Real Decreto Ley 9/1998. Al mismo tiempo, pone de relieve que es precisamente la zona que comprende los términos municipales de Sanchonuño, Arroyo de Cuéllar, Chañe, Fresneda y Remondo, la que no cuenta con acuífero superficial, lo que obliga a que el riego se realice mediante sondeos profundos, 300 metros de profundidad, con un alto coste energético, ambiental y falta de rentabilidad económico-social, por lo que es aquí donde se está completando la ejecución de la consolidación y modernización del regadío.

La Sala parte de que la recurrente tiene conocimiento de la existencia de una modificación de la concesión otorgada a la comunidad de regantes. De hecho, existe una Resolución de la Dirección General de Agua, publicada en el BOE de 26 de abril de 2022, en la que se autoriza la modificación de características de la concesión de un aprovechamiento de aguas subterráneas y superficiales a derivar del río Cega en el término municipal de Lastras de Cuéllar (Segovia) recogiéndose como características del uso, la superficie regable y la superficie con derecho a riego, tanto en el sector norte como en el sector sur.

En opinión de la Sala, el hecho de que, con anterioridad a la entrada en vigor de la autorización de concesión, la comunidad de regantes deba presentar un informe ante el Organismo de cuenca que justifique cómo se va a realizar la gestión, mantenimiento, conservación y explotación de las captaciones subterráneas que forman parte del aprovechamiento autorizado en la concesión, en modo alguno significa que la concesión no exista sino únicamente que todavía no ha entrado en vigor.

Por tanto, se desestima este primer motivo de recurso.

En segundo lugar, la recurrente alega que el convenio de colaboración entre la Junta de Castilla y León y la comunidad de regantes que figura como documento 1 del expediente administrativo, niega la existencia de los requisitos necesarios -utilidad pública, interés general y urgente ocupación de las obras- para que los municipios afectados tengan la consideración de zona desfavorecida amenazada por la despoblación, por lo que la comunidad autónoma no puede financiar obras con cargo a fondos europeos de las que se benefician esencialmente empresas privadas.

La Junta de Castilla y León sostiene que los términos municipales afectados se consideran zonas agrícolas desfavorecidas porque así se desprende de la normativa europea. Al tratarse de obras de desarrollo de regadíos a realizar en una zona incluida en la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas, se justifica el acuerdo impugnado en la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/2023, de 23 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas.

La Sala considera que del convenio obrante en el expediente en modo alguno se desprende que los municipios afectados no cumplan con los requisitos para ser declarados zonas desfavorecidas, máxime cuando ya aparecen reconocidos como tales en la lista de la Directiva 86/466/CEE del Consejo de 14 de julio de 1986 relativa a la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas, así como en la Directiva 91/465/CEE de 22 de julio de 1991 por la que se modificó la anterior. Asimismo, el hecho de que haya aumentado la densidad de población como consecuencia del porcentaje de superficie dedicada a cultivos hortícolas al aire libre, tampoco significa que no se trate de una zona amenazada de despoblación.

Por tanto, se desestima este motivo de recurso porque concurren todos los presupuestos necesarios para aplicar la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/2003 de 23 de diciembre.

A través del siguiente motivo de recurso, la entidad recurrente sostiene que para aplicar la disposición adicional primera antes citada es necesario que no se haya decretado la concentración parcelaria, lo que no ocurre en este caso por cuanto existe un intento de concentración y se ha publicado el Acuerdo 99/2023, de 7 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se declara de utilidad pública y urgente ejecución la concentración

parcelaria de la zona de Chañe, Sanchonuño, Remondo, Fresneda de Cuellar, y Arroyo de Cuellar (Segovia) con ese fin.

La Sala rechaza este motivo al entender que el intento de concentración y el Acuerdo no impiden la aplicación de la Disposición Adicional Primera que textualmente dice: *"las infraestructuras públicas de comunicación rural así como las de desarrollo y modernización de regadíos que se realicen en zonas agrícolas, incluidas en la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas, en las que no se haya decretado la concentración parcelaria, se podrán efectuar de acuerdo con lo establecido en el Título V de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria de Castilla y León, previa autorización de la Junta de Castilla y León, en la que se acordará la utilidad pública de las obras y su interés general en el medio rural".*

Asimismo, la Sala señala que a la fecha de aprobación del acuerdo impugnado no se había aprobado ningún acuerdo de concentración parcelaria y este extremo tampoco es un requisito o presupuesto que determine la aplicación de aquella Disposición Adicional.

A continuación, la recurrente alega que las expropiaciones de terrenos necesarias para la realización de las obras de gestión hídrica del acuífero se llevarían a cabo en el pinar de los vecinos de Gomezserracín y, por tanto, en terrenos no agrícolas, tal y como exige la reiterada disposición adicional. Frente a ello, la Sala considera demostrado a través de diversos informes y del proyecto -que no ha sido impugnado-, que se trata de terrenos de naturaleza agrícola, lo que se traduce en la desestimación del motivo.

Igual suerte desestimatoria corre el resto de los motivos. La recurrente alega que debe exigirse la previa autorización de la Junta de Castilla y León por la que se declare la utilidad pública de las obras. Responde la Sala que esta utilidad pública fue declarada por el Real Decreto Ley 9/1998 y que no se trata de que las ahora declaradas de utilidad pública no tengan cabida en dicha previa declaración, sino que son precisamente una fase ulterior que además se divide en dos partes, y precisamente el acuerdo impugnado declara esta utilidad, máxime cuando no se trata de unas obras de mejora de un regadío existente.

Finalmente se efectúan reproches al contenido y alcance de la Declaración de Impacto Ambiental, así como al Estudio de Impacto Ambiental al que se imputa que no haya tenido en cuenta diversos impactos medioambientales del proyecto y las repercusiones en los espacios de la Red Natura 2000 o que se haya prescindido de la consideración de los efectos del cambio climático.

La Sala considera que tanto la DIA como el EIA no han sido objeto de impugnación y además dichas afirmaciones se encuentran desprovistas de prueba alguna. Añade que el expediente de evaluación de impacto ambiental se ha tramitado de manera correcta, se han analizado los efectos significativos que puede tener el proyecto sobre el medio ambiente y se han respetado los principios de transparencia y participación.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Y pese a que en la citada autorización y con carácter previo a su entrada en vigor haya de presentarse ante el Organismo de Cuenca un informe por parte de la Comunidad de Regantes que justifique como se va a realizar la gestión, mantenimiento, conservación y

explotación de las captaciones subterráneas que forman parte del aprovechamiento autorizado en la concesión, ello no implica, en modo alguno, que dicha concesión no exista o que la omisión de esos trámites, como se invoca en la demanda, determine su inexistencia, ya que lo único que puede determinar es que la concesión aun no haya entrado en vigor, pero no que la misma sea inexistente, repárese también que el Acuerdo impugnado tiene por objeto la declaración de la utilidad pública el interés general y la urgente ejecución de las obras para la gestión hídrica del sector oriental del acuífero cuaternario y las obras de mejora del regadío existente, por lo que serán precisamente estas obras las que permitan cumplimentar las condiciones y presupuestos a los que está supeditada la entrada en vigor de la concesión de aguas que se autoriza con la Resolución de la Dirección General del Agua, de 21 de abril de 2022, procediendo por ello la desestimación del primer motivo impugnatorio esgrimido en la demanda (…)".

"(…) Con ello se está desconociendo el hecho evidente de que consultada precisamente la normativa comunitaria publicada, aparece ya en la Directiva 86/466/CEE del Consejo de 14 de julio de 1986 relativa a la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas con arreglo a la Directiva, en su artículo 1 dedicado a las zonas de España que figuran en el anexo y en donde ya se incluyen en la lista comunitaria de zonas agrícolas desfavorecidas, tal como se definen en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 3 de la Directiva 75/268/CEE, modificada por la Directiva 91/465/CEE de 22 de julio, los municipios afectados por las obras objeto del presente recurso (…)

Toda la normativa europea ha evolucionado en la clasificación de las zonas desfavorecidas, si bien en todo momento los municipios afectados por la actuación han estado incluidos en los listados de zonas desfavorecidas o con limitaciones naturales significativas, que es la denominación del actual Reglamento de la Unión Europea n ° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 (…)

Por otro lado, las afirmaciones que se contienen en el informe aportado con la demanda aparecen rebatidas en el Programa de Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León, en cuya página 36 se puede leer que, en Castilla y León, la Superficie Agraria Útil (SAU) en zonas no desfavorecidas (áreas normales) ocupa sólo el 4% de las hectáreas cultivadas. El resto de la Superficie Agraria Útil regional (el 96%) está considerada como área desfavorecida. En este aspecto las diferencias con España y la Unión Europea son significativas, lo que revela las grandes dificultades que tiene la agricultura y ganadería de Castilla y León, frente a otras regiones y Estados con una orografía y climatología más favorables, incluyendo en el índice 32. (8.2.12.a) Mapa ZLN Ajuste fino y en el 33. (8.2.12.b) Delimitación de ZLN, reflejándose en el plano de delimitación de las zonas agrarias prioritarias de Segovia como zona a revitalizar los términos municipales en los que se proyectan las obras cuestionadas en el presente recurso (…)".

"(…) Pero es que además lo que establece dicha Disposición Adicional no es un requisito o presupuesto para su aplicación el que no se haya aprobado la concentración parcelaria, sino que en el caso de que no se haya decretado la concentración parcelaria sea de aplicación la normativa de concentración parcelaria a estas zonas, pudiéndose con posterioridad dictarse el acuerdo de Junta que declare de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria en la zona, como así ha sido, por lo que no cabe considerar a la vista del tenor de la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/2003 que exista ninguna irregularidad invalidante del acuerdo impugnado, procediendo por tanto la desestimación del referido motivo de impugnación (…)".

"(…) Por lo que es claro que se ha producido tal declaración de utilidad pública e interés general y que además no se puede tampoco considerar en modo alguno que estemos ante obras que tengan como finalidad la transformación en regadío, como se afirma en el apartado 3 del hecho quinto de la demanda, dado que se trata de obras de mejora de un regadío ya existente como se pone de relieve en todas las resoluciones que se han dictado con ocasión de este proyecto, donde se pone de relieve que estamos ante obras de modernización y consolidación de los riegos ya existentes en la zona norte de El Carracillo (…)".

Comentario de la Autora:

La Directiva 86/466/CEE declaró como zonas agrícolas desfavorecidas los términos municipales de Gomezserracín, Sanchonuño, Chañe, Remondo, Fresneda de Cuéllar y Cuéllar, todos ellos incluidos en la zona norte de El Carracillo, en la provincia de Segovia. Esta declaración conlleva un alto riesgo de despoblación y del abandono de la agricultura en el medio rural. El objetivo del acuerdo impugnado es precisamente ejecutar obras con carácter urgente para abastecer de agua de riego a estos municipios en los que no existe acuífero superficial y, por tanto, sin capacidad de recarga. En realidad, se trata de la tercera fase de una serie de actuaciones que ya fueron declaradas de interés general en su día por el Ministerio correspondiente con el objetivo, entre otros, de frenar la despoblación y promocionar la agricultura en dichas localidades, en concreto, la mejora y consolidación del regadío existente en la zona.

Esta sentencia destaca que resulta aplicable en este caso concreto la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, y su remisión a la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León. El Acuerdo impugnado ha respetado el procedimiento legalmente establecido para su elaboración, por lo que la Sala descarta todos los argumentos esgrimidos por la entidad recurrente.

Enlace web: Sentencia STSJ CL 940/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 3 de marzo de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de mayo de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 14 de marzo de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: María Azucena Recio González)

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 GAL 2172/2025 - ECLI:ES: TSJGAL: 2025:2172

Palabras clave: Espacios naturales protegidos. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Plan Rector de Uso y Gestión. Tramitación procedimental. Informes. Información pública. Audiencia de los interesados. Plan Director de la Red Natura 2000 2000. Zonificación. Coordinación. Cartografía. Memoria económica.

Resumen:

En este caso, el Concello de Pontedeume interpone recurso contencioso administrativo contra la desestimación del requerimiento previo que presentó contra el Decreto 21/2023, de 2 de marzo de 2023, por el que se modifica el Decreto 211/1996, de 2 de mayo, que aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del espacio natural de las Fragas do Eume y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del mismo.

Es parte demandada la Consellería de medio ambiente, territorio e vivenda.

Con carácter previo, la sentencia pone de relieve los siguientes antecedentes:

-Este espacio fue declarado parque natural das Fragas do Eume por Decreto 218/1997, de 30 de julio.

-La Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza de Galicia, señala que en los parques naturales y reservas naturales se requiere con carácter previo la aprobación de un PORN, cuya gestión se llevará a cabo mediante planes rectores de uso y gestión. Dicha ley fue derogada por la Ley 5/2019, de 2 de agosto, de patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, en cuya disposición transitoria séptima, punto 2, se determina que a los procedimientos administrativos en tramitación a la entrada en vigor de dicha ley le será aplicable la normativa vigente a su inicio; previsión que es aplicable en este caso.

- La Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre fue derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

El recurrente alega como primer motivo de recurso que con anterioridad a la aprobación del Decreto impugnado era necesario pedir un informe al Concello de Pontedeume y obtener el acuerdo de su Pleno municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2.b) y 53.4 de la Ley 5/2019, al que remite el artículo 54.2 en caso de modificaciones sustanciales, que exige que se haga "segundo o procedemento previsto para a súa aprobación", o al menos

audiencia específica previa en el plazo de un mes -artículo 54.3-. A falta de dichos trámites, el Decreto sería nulo.

Asimismo, considera que en los trámites de información pública y de audiencia a las personas interesadas no se han respetado los plazos legalmente establecidos o se ha efectuado caso omiso a las alegaciones presentadas por su parte.

La Sala entiende que el procedimiento de elaboración del Decreto ha sido correcto. El documento de inicio del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) se sometió a participación e información pública mediante sendos anuncios en el Diario Oficial de Galicia. Al mismo tiempo, la Secretaría General Técnica de la Consellería comunicó la apertura del trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto a una diversidad de instituciones públicas y asociaciones, incluido al ayuntamiento demandante, que tuvo intervención. Es más, las 466 alegaciones efectuadas fueron valoradas en un solo documento por la Dirección General competente y se tuvieron en cuenta para introducir modificaciones.

En su opinión, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 de la Ley 9/2001, no se exige solicitar informe al ayuntamiento del Concello de Pontedeume. Asimismo, el artículo 40.2.b) de la Ley 5/2019, se refiere a la tramitación del procedimiento de declaración de un espacio natural protegido, que no es el caso.

Por tanto, se desestima este primer motivo de recurso.

En segundo lugar, el Ayuntamiento demandante considera que con carácter previo a la aprobación del PRUG debería haberse actualizado y modificado el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia, con una clara vulneración del art. 29.2 de la Ley 42/2007, y 4.4 y 6 de la Directiva 92/43/CEE. Añade que el art. 1 no se ajusta a la zonificación del PORN del Parque Natural Fragas do Eume; no se ajusta a los informes sectoriales y la cartografía contenida en sus anexos, y no permite distinguir las parcelas públicas de las privadas.

Como antecedente, la Sala pone de relieve que en el ámbito del Parque se solapan dos espacios protegidos, el Parque Natural das Fragas do Eume, y la Zona de Espacial Conservación (ZEC) de la Red Natura 2000 de Galicia, declarada por el Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por lo que la necesaria coordinación entre ambos espacios, da lugar a que la parte demandante considere que debería haber conllevado la previa modificación y actualización del plan director de la Red Natura 2000 de Galicia.

La Sala analiza el alcance del solapamiento en un mismo lugar de distintas figuras de espacios protegidos y la necesidad de ser coordinados para unificarse en un único documento integrado. Nos aclara que el PORN del Parque natural fue aprobado por Decreto 211/1996, de 2 de mayo, previamente a su declaración y siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, siendo éste el instrumento que rige la gestión del parque natural. "De esta forma, la estructura y contenidos del PORN das Fragas do Eume son previos a la actual legislación ambiental".

"Con respecto a la coordinación, se prevé en el Decreto impugnado al indicar que el plan director que en él se aprueba debe considerarse complementario de los objetivos y normas incluidos en ambos instrumentos de planificación, el referido al Parque y el atinente a la Red

Natura 2000". Idéntica coordinación se prevé en la regulación de los usos y actividades del Decreto impugnado.

Por otra parte, el Decreto impugnado lleva a cabo una reordenación zonal que se justifica en la necesidad de homogeneizar las denominaciones de la zonificación de los distintos parques naturales y delimitar las zonas (sin alterar los límites del espacio protegido), y así garantizar la correspondencia con las unidades de zonificación establecidas en el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia. Al efecto, de las seis categorías existentes (zona de reserva, zona bosques, zona de red fluvial, zona de matorral y pasto, zona de repoblación y zona agropecuaria) del anterior Plan de Ordenación, se pasa a las 4 categorías actuales: Zona de reserva. Zona de uso limitado. Zona de uso compatible. Zona de uso general.

En definitiva, dice la Sala, la coincidencia de ambos espacios no conlleva la necesidad de adaptación del Plan Director de la Red Natura 2000.

A renglón seguido, tratándose de una modificación sustancial de un PORN, el ayuntamiento demandante considera que debían haberse seguido los mismos trámites y procedimientos y con los mismos requisitos que para su aprobación; por lo que considera vulnerados los artículos 3.22, 51, 52, 54.2, 54.3, y 55 de la Ley 5/2019.

Por su parte, la Sala entiende que la aprobación del PORN fue un requisito necesario para la posterior declaración como Parque Natural y que estableció las directrices a desarrollar por el PRUG, que fija las normas de uso y gestión del Parque y tiene en cuenta el hecho de tratarse de un espacio integrado en Red Natura 2000.

Finalmente, la Sala señala que el 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, recoge en su anexo I la delimitación geográfica de los LIC que, salvo ligeros cambios en los límites de los LIC fronterizos, se trata de los mismos límites aprobados inicialmente por la Comisión.

-Respecto a la cartografía, el ayuntamiento recurrente entiende que se encuentra a una escala que no permite diferenciar claramente los límites de las zonas; en el Anexo 3, falta uno de los seis mapas; y los nombres están confusos. No existe diferenciación entre las parcelas públicas y las privadas. El artículo 1 del proyecto de Decreto relativo a la modificación de la zonificación del PORN, vulnera el art. 56 de la Ley 5/2019.

Por su parte, la Sala considera que el decreto impugnado contiene en su anexo I una cartografía de la zonificación ajustada a la normativa, máxime cuando recoge una delimitación territorial en los términos del artículo 20 a) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y una zonificación del espacio, de acuerdo con el contenido del PORN.

Por tanto, también se desestima este motivo de recurso.

Por último, con relación a la memoria económica, el recurrente entiende que se lesionan bienes y derechos de los propietarios susceptibles de indemnización. Añade que no se incluyó en el artículo 2 del Proyecto del PRUX, un catálogo de indemnizaciones y compensaciones económicas derivadas de las limitaciones y prohibiciones en los usos y aprovechamientos. Añade que el decreto aprobado no incluye una memoria económica detallada que contenga los concretos instrumentos financieros para su desarrollo.

La Sala desestima este motivo sobre la base de que las prohibiciones y limitaciones derivan y se contienen tanto en el Decreto 218/1997, de 30 de julio, por el que se declara el Parque Natural de las Fragas do Eume, vigente desde el 16 de septiembre de 1997, como en el Decreto 211/1996, de 2 de mayo, por el que se aprueba el PORN del espacio natural, sin que haya constancia de que el decreto ahora impugnado incorpore mayores limitaciones; todo ello sin perjuicio de supuestos concretos de limitaciones que pueden dar lugar a indemnizaciones conforme a la normativa vigente.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Por tanto, el hecho de coincidir el territorio del Parque Natural das Fragas do Eume con el espacio de la Red Natura 2000 ZEC Fragas do Eume (ES1110003), no conlleva que fuese necesaria la adaptación del Plan director de la Red Natura 2000, aprobado por el Decreto 37/2014, de 27 de marzo, como requisito previo para la modificación del PORN y la aprobación del PRUX operados a través del Decreto impugnado, dado que el Plan Rector de Uso y Gestión se configura como el instrumento de gestión específico del Parque Natural, de manera que las previsiones del Plan director de la Red Natura 2000 podrán aplicarse para completar el PRUX del Parque Natural Fragas do Eume, dado su carácter de complementariedad (…)".

"(…) En el mismo sentido, el artículo 24.1 del Plan Director establece que en aquellos territorios incluidos en el ámbito territorial del Plan Director que, por su condición de parque nacional o parque natural poseen un plan de ordenación de los recursos naturales, el Plan Director se considera complementario de los objetivos, directrices y normas incluidos en los dichos instrumentos de planificación. Y lo que no se ha puesto de manifiesto a través de la prueba obrante en las actuaciones, es que se haya incurrido en contradicción.

Así pues, el Plan Rector de Uso y Gestión, como norma que conforme con el artículo 31.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, fija las reglas generales de uso y gestión del Parque, tiene en cuenta el hecho de tratarse de un espacio igualmente calificado como integrante de la Red Natura 2000 (el territorio del PNFE es coincidente con el espacio de la Red Natura 2000 ZEC Fragas do Eume (ES1110003)) y a tal efecto, el PRUX ya recoge de manera expresa numerosas y constantes remisiones a la normativa de aplicación a la Red Natura 2000, con el objeto de hacer efectiva la coordinación de la normativa de aplicación y de los mecanismos de planificación.

El Decreto impugnado modifica en su artículo 1 la zonificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del parque natural Fragas do Eume, aprobado por decreto 211/1996, de 2 de mayo, con la finalidad de homogeneizar las denominaciones de la zonificación de los distintos parques naturales, y delimitar dichas zonas sin alterar de ningún modo los límites del espacio protegido (…)".

"(…) Es evidente pues que el Plan Rector de Uso y Gestión, como norma de conformidad con el artículo 31.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, fija las normas generales de uso y gestión del Parque, tiene en cuenta el hecho de tratarse de un espacio igualmente calificado como integrante de la Red Natura 2000 (el territorio del PNFE es coincidente con el espacio de la Red Natura 2000 ZEC Fragas do Eume (ES1110003)) y a tal efecto, el PRUX ya recoge

de manera expresa numerosas y constantes remisiones a la normativa de aplicación a la Red Natura 2000, todo ello con el objeto de hacer efectiva la coordinación de la normativa de aplicación y de los mecanismos de planificación, como, por ejemplo, en el apartado 4.1 del Anexo II del Decreto (…)".

"(…) La validación de la actualización tuvo lugar con la publicación de la Decisión de ejecución (UE) 2015/2372, de la Comisión, de 26 de noviembre, por la que se adopta la novena lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica, y de la Decisión de ejecución (UE) 2015/2374, de la Comisión, de 26 de noviembre, por la que se adopta la novena lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea (…)".

"(…) Resultando así de la normativa anteriormente referida: cabe la existencia de limitaciones de los aprovechamientos de los recursos, así como la prohibición de aquéllos que resulten incompatibles con las finalidades propias de la declaración como Parque Natural, y ésta sola declaración no conlleva, por sí sola, la necesidad de que se prevea la indemnización a los propietarios que puedan resultar afectados, sin perjuicio de que haya de atender a cada caso concreto, incluyendo la posibilidad de que, al margen del Decreto impugnado, puedan dar lugar a la aprobación de subvenciones o ayudas; y de que tanto la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza, como la Ley 5/2019, de 2 de agosto, de protección del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, recojan en sus artículos 29 y 35 los supuestos en los que las limitaciones pueden dar lugar al deber de indemnización (…)"

Comentario de la Autora:

A través de esta sentencia se pone de relieve el alcance que representa la decisión de modificar un PORN de un parque natural que fue declarado como tal en julio de 1997 y, por tanto, han transcurrido veintiocho años desde su aprobación. Con la premisa de tratarse de una modificación y no de la aprobación de un nuevo Plan, y básicamente desde el punto de vista de la tramitación procedimental, un aspecto esencial resuelto por la Sala son las consecuencias derivadas del solapamiento entre espacios naturales protegidos y, más concretamente, con espacios Red Natura 2000 declarados con posterioridad a la declaración del parque natural.

La Sala considera que la coordinación entre estos espacios naturales está reflejada en el decreto impugnado y no ve la necesidad de modificar con carácter previo a la aprobación de la modificación del PORN, el plan director de la Red Natura 2000 en Galicia con ese fin; máxime teniendo en cuenta que este último puede complementar el PRUG que a la postre es el instrumento de gestión específica del parque y tiene en cuenta el hecho de tratarse de un espacio integrado en red Natura 2000, con numerosas remisiones a la normativa de aplicación de esta Red y en aras a coordinar la normativa de aplicación y los mecanismos de planificación.

Enlace web: Sentencia STSJ GAL 2172/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 14 de marzo de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de mayo de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 4 de marzo de 2025 (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 1139/2025 - ECLI:ES: TSJCL:2025:1139

Palabras clave: Explotación ganadera. Licencia urbanística. Comunicación ambiental. Uso privativo de aguas. Suelo rústico común.

Resumen:

La Sala se pronuncia sobre el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Aranda de Duero y por las entidades mercantiles Real Sitio de Ventosilla, S.A. y Dominio de Cair, S.L, contra la sentencia de fecha 2 de septiembre de 2.023, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Burgos por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil Asolgan Duero, S.L., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Aranda de Duero de 23 de diciembre de 2022 por el que se deniega a dicha mercantil licencia para la construcción de una granja porcina en el polígono 107 parcelas 159, 168 a 173 del término municipal de dicha localidad, declarando dicha Resolución contraria a derecho.

El Ayuntamiento de Aranda de Duero esgrime los siguientes motivos de impugnación:

1º.- La sentencia apelada yerra al valorar la prueba tanto respecto del informe del arquitecto municipal como respecto del técnico de la mercantil recurrente.

2º.- La doctrina que emana de la sentencia de la Sala de 17 de mayo de 2.023 no es aplicable en el presente caso. El debate jurídico planteado no es el mismo, ya que mientras en dicha sentencia se discute si estamos o no ante un uso permitido, en el presente caso el problema es la falta de disponibilidad de agua potable que no se planteó en aquella sentencia.

3º.- Imposibilidad de llevar a cabo la prueba documental requerida al ayuntamiento.

Las dos entidades apelantes Real Sitio de Ventosilla, S.A. y Dominio de Cair, S.L. alegan:

-Vulneración de los arts. 28 y 69 de la LJCA y los arts. 106 y 125 de la LPACAP, por cuanto la resolución impugnada es reproducción de otra resolución de la Alcaldía de fecha 3.2.2021 que acuerda estimar los recursos de reposición formulados por dichas mercantiles, que imponía la exigencia de justificar recursos hídricos para el uso autorizado, habiendo devenido firme dicha resolución al no haber sido objeto de recurso alguno.

-Infracción de los arts. 16 y 293 del RUCyL, del art. 12.6.12.1 del PGOU de Aranda de Duero y del art. 52 del RDLegislativo 1/2001 por el que se aprueba el TRLA, porque para otorgar la licencia para un uso intensivo ganadero es preciso acreditarse previamente la exigencia de

la disponibilidad de agua, y en el presente caso no solo no se ha probado sino que además hay resolución expresa de la CHD de fecha 17.5.2023 que deniega dicha concesión de aprovechamiento, y sin embargo la sentencia apelada no da transcendencia ninguna a esta denegación.

-La parte actora vulnera la doctrina de los actos propios porque a lo largo de la sustanciación del procedimiento no ha cuestionado que fuera necesario recabar autorización para uso privativo de aguas, ni la emisión de informes que valoraran la compatibilidad de la instalación con las normas de protección del dominio público hidráulico.

-La actividad ganadera intensiva que se pretende al amparo de dicha licencia resulta incompatible con los intereses predominantes en la Ribera del Duero relativos a la actividad vitivinícola y enoturística por el impacto negativo que aquella puede tener en el paisaje y en el entorno natural de la Ribera del Duero.

Por su parte, Asolgan Duero, S.L., en su condición de parte apelada, se opone al recurso planteado al considerar que la exigencia de la acreditación de la concesión del aprovechamiento de aguas con carácter previo al otorgamiento de la licencia de obras carece de fundamento jurídico, y ello es así porque el régimen de autorización ambiental al que está sometido el proyecto, en este caso el régimen de comunicación ambiental, no obliga a contar con el aprovechamiento de aguas previa a la obtención de la licencia de construcción, ya que dicha comunicación es posterior a la finalización de las obras, y será con ella cuando el promotor deberá notificar al Ayuntamiento la información relativa al abastecimiento de agua, sin que dicho régimen ni dicho momento pueda ser modificado por normas reglamentarias de ámbito local. Por tanto, resultan infringidos los arts. 84.1.b) de la LBRL, 98 de la LUCyL, 16, 287 y 293 del RUCyL, el art. 12.6.12.1 del PGOU de Aranda de Duero y en el art. 52 del TRLA.

Añade que el PGOU de Aranda de Duero no exige justificar el abastecimiento de agua para la concesión de licencia de obras.

Asimismo, considera que resulta aplicable la doctrina de la sentencia de la Sala nº 98/2023, de 17 de mayo, primero porque recoge el criterio de la sentencia del Juzgado de Contencioso-Administrativo núm. 2 de Burgos de 24.1.2023 sobre la falta de exigencia de la concesión de aprovechamiento de aguas para la obtención de la licencia de construcción; y segundo porque en la citada sentencia se niega la naturaleza industrial a la actividad ganadera de porcino intensivo, y por ello la obligatoriedad de que cuente, con carácter previo, a la concesión de la licencia de obras, con la concesión del aprovechamiento de aguas.

Por último, alega que la ganadería intensiva de porcino es perfectamente compatible con los intereses de la Ribera del Duero, amén de que esta argumentación excede del ámbito jurídico y no tiene sustento legal ninguno, y menos a la vista del rechazo de igual queja en el F.D. 5º de la sentencia de esta misma Sala nº 98/2023, de 17 de mayo.

Comenzando por este último motivo, la Sala trae a colación el contenido de esta sentencia, que ya se comentó en esta publicación. Sobre la base de su contenido rechaza el motivo de recurso, máxime cuando las apelantes no justifican la normativa infringida al respecto, a lo que se añade que del informe técnico del arquitecto municipal se deduce que la ubicación de las granjas no infringe el régimen de distancias mínimo contemplado en el Anexo V del RD

306/2000, respecto del casco urbano, de la carretera CL-619 ni de los caminos anexos a las citadas parcelas.

En opinión de la Sala, la cuestión controvertida se ciñe a dilucidar si el requisito de la disponibilidad de agua y de su suficiencia debe acreditarse de forma previa al otorgamiento de la licencia de obras, o basta que dicha disponibilidad y suficiencia de agua se justifique con posterioridad a la finalización de las obras en el momento de verificarse la comunicación ambiental contemplada en el Decreto Legislativo 1/2015 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Entre los hechos y circunstancias concurrentes, la Sala destaca que la mercantil Asolgan Duero, S.L., en fecha 27 de marzo de 2.020, formuló ante el Ayuntamiento de Aranda de Duero solicitud de licencia urbanística para la construcción de una granja porcina para cerdos de cebo en diversas parcelas del Polígono 107 del t.m. de Aranda de Duero, con una superficie total de 16.618 m2, siendo la clasificación del suelo rústico común. Se trata de un uso permitido en esta clase de suelo, como es el agropecuario, y no de un uso sujeto a autorización de uso excepcional, como hubiera sido si se tratara de un uso industrial.

Por otra parte, la explotación pretendida en dichas instalaciones se encuentra sometida al régimen de comunicación ambiental, y ello por tener dicha explotación una capacidad inferior a las 2.000 plazas, no encontrándose por ello sometida a evaluación de impacto ambiental.

Incide la Sala en el contenido del informe del arquitecto Municipal, del que deduce que la nave ganadera y la edificación proyectada cumple con el régimen de distancias de separación de otros lugares, así como las condiciones urbanísticas exigidas por el planeamiento respecto a este tipo de obras.

Por último, en fecha 9 de julio de 2.020, la entidad apelada presentó en la CHD solicitud de concesión de un aprovechamiento de aguas subterráneas con un caudal máximo instantáneo de 1,25 l/seg, un volumen máximo anual de 12.960 m3 y con destino a uso ganadero (2.400 cabezas de ganado porcino) en el término municipal de Aranda de Duero. Dicha concesión de agua le fue denegada mediante resolución de la CHD de fecha 17 de mayo de 2.023, y ello porque el aprovechamiento para el fin solicitado resulta incompatible con el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero, aprobado por el RD 35/2023, de 24 de enero, por incumplimiento del art. 35.2 de su normativa, y ello porque el peticionario pretende un nuevo uso ganadero ubicado en una zona vulnerable a la contaminación de nitratos denominada 5000022-Aranda de Duero (ZV-AD) del Registro de Zonas Protegidas. Esta Resolución de la CHD devino firme al desestimarse por esta misma Sala el recurso planteado.

Sobre la base de estos antecedentes y teniendo en cuenta la normativa ambiental y urbanística que resulta aplicable al caso, la Sala, aun reconociendo las dudas de derecho que se desprenden del caso enjuiciado por su complejidad, avala la sentencia de instancia. Al efecto, considera que el abastecimiento de agua y su suficiencia no es un requisito que deba acreditarse de forma previa al otorgamiento de la licencia urbanística y que nada impide que el mismo pueda probarse y acreditarse en el momento de la comunicación ambiental.

Y añade la Sala que "esta conclusión no viene impedida por el tenor literal del art. 12.6.12.1 del PGOU/2000 de Aranda de Duero, primero porque dicho Planeamiento no se encuentra

adaptado a la LUCyL ni al RUCyL y menos aún tiene en cuenta lo dispuesto al respecto por la normativa ambiental de Castilla y León, y segundo porque incluso de su propio tenor literal tampoco resulta de forma clara y preceptiva que esa acreditación deba tener lugar con carácter previo al otorgamiento de la licencia urbanística, porque se refiere a la solicitud de autorización o de aprobación, desconociéndose si se quiere referir a la autorización de uso excepcional que no procede en el presente caso, o a la licencia urbanística, o si cuando habla de aprobación se está refiriendo al trámite posterior a la comunicación ambiental, situación ésta que no podía contemplar dicho planeamiento de Aranda de Duero porque el régimen de comunicación ambiental es muy posterior a dicho PGOU/2000".

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Y junto a esta normativa urbanística, también debemos tener en cuenta lo dispuesto sobre la comunicación ambiental a la que se encuentra sujeta la explotación de autos de conformidad con el Decreto Legislativo 1/2015 por el que se aprueba el TRLPACyL y el citado Decreto 4/2018. En relación con el régimen de comunicación ambiental a que se refiere el art. 42 del Decreto Legislativo 1/2015 por el que se aprueba el TRLPACyL, nos encontramos como consecuencia de la habilitación normativa contemplada en la D.F. Segunda de dicho Decreto legislativo, con el Decreto 4/2018, de 22 de febrero, por el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas de Castilla y León, se modifica el Anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, y se regula el régimen de comunicación ambiental para el inicio del funcionamiento de estas actividades, en cuya Exposición de motivos nos recuerda lo siguiente:

"Siguiendo este mandato, en este decreto se establece el sometimiento general de las actividades o instalaciones ganaderas que estaban sometidas al régimen de licencia ambiental al de comunicación ambiental así como su régimen jurídico y un anexo donde se describen de manera pormenorizada las condiciones ambientales mínimas, de aplicación según los casos, tanto para la ubicación como la gestión de las actividades e instalaciones. Así, se ha optado por un decreto simple con un anexo que sea susceptible de ser modificado con agilidad en función de los avances técnicos mediante orden conjunta de las consejerías con competencias en materia de ganadería y medio ambiente" (…)"

"(…) -Que en ninguna norma sectorial y tampoco en el art. 52 del del RD Leg. 1/2001 por el que se aprueba el TRLA se dispone que en el presente caso se requiera la autorización administrativa previa de la CHD para la utilización de aguas públicas como condición previa para el otorgamiento de licencia urbanística por cuanto que del citado art. 52 la única obligación que resulta es que para la utilización de aguas públicas, lo que tendrá lugar con el inicio y posterior ejercicio de la actividad y el uso para el que se han construido dichas edificaciones e instalaciones se requiere previa autorización de la CHD pero no que esta tenga que ser previa al otorgamiento del licencia urbanística por cuanto que la licencia urbanística no conlleva el ejercicio del uso y/o actividad para la que se construye dichas instalaciones, amén de que para la ejecución de las obras puede servirse de agua procedente de otros suministros autorizados.

-Que como resulta de lo dispuesto en el art. 293.2.b) del RUCyL en la solicitud de licencia presentada junto con el proyecto debe indicarse el uso al que vayan a destinarse las construcciones e instalaciones, pero no obliga a reseñar que ya en ese momento, el de resolverse sobre la licencia urbanística, se disponga o se justifique el abastecimiento de agua y su suficiencia, no resultando tampoco esa obligación con carácter previo al otorgamiento de la licencia urbanística de lo dispuesto en el art. 16 del RUCyL, ya que nada impide que ese deber de dotar de servicios, en este caso del abastecimiento de agua y su suficiencia, se justifique y se acredite tras la ejecución de las obras y antes de comenzarse la actividad por cuanto que en el citado art. 16, precisa en su inciso final que "la dotación de servicios debe realizarse de forma adecuada a la situación, uso y demás características del cada inmueble", y por cuanto que en el presente caso, como hemos venido reseñando, tras la ejecución de las obras amparadas por la licencia urbanística y antes de iniciarse el uso y la actividad para la que se ha ejecutado dicho inmueble e instalaciones es preciso llevar a cabo el trámite de comunicación ambiental al citado Ayuntamiento.

-Que de conformidad con el contenido contemplado para dicha comunicación ambiental en la normativa y preceptos reseñados, dicha comunicación ambiental en el presente caso se formulará ante el Ayuntamiento, una vez concluidas las obras ejecutadas y antes de iniciarse la actividad (art. 42 del TRLPACyL), debiendo dicha comunicación ambiental ir acompañada de un documento firmado por técnico competente que contenga el contenido descrito en el Anexo a que se refiere el art. 7 del citado Decreto 4/2018, comprendiéndose dentro de su contenido entre sus condiciones ambientales mínimas para las actividades o instalaciones ganaderas el relativo a "sistema de abastecimiento de agua y caudal máximo que se prevea utilizar".

-Que como resulta de lo informado por el técnico, el arquitecto Municipal D. Bartolomé en la tramitación del procedimiento, y que ratifica en su comparecencia judicial, según su criterio y sin perjuicio de lo que pudieran dictaminar al respecto los informes jurídicos del propio Ayuntamiento por ser los competentes al respecto, la justificación del abastecimiento y su suficiencia tiene que acreditarse al momento del inicio de la actividad, bastando para que pueda verificar un informe favorable a la solicitud de licencia urbanística que se haya formulado solicitud de abastecimiento de agua a la CHD (…)".

Comentario de la Autora:

Lo relevante de esta sentencia es que nos aclara que el abastecimiento de agua para una explotación ganadera y su suficiencia no tiene por qué acreditarse con carácter previo al otorgamiento de la licencia urbanística y se puede justificar con ocasión de la comunicación ambiental que debe llevarse a cabo una vez ejecutadas las obras al amparo de la licencia urbanística y por ende con posterioridad a ésta.

En este caso, es el juego entre la licencia urbanística y la comunicación ambiental prevista para este tipo de explotaciones agropecuarias ubicadas en suelo rústico común, lo que provoca este tipo de situaciones que no se daban cuando estaban sometidas a licencia ambiental. En definitiva, no tiene que probarse con carácter previo al otorgamiento de la licencia urbanística el abastecimiento de agua y su suficiencia; lo cual no deja de ser un riesgo

para el promotor de la explotación ganadera, que se arriesga a una demolición de las obras si no se obtiene la concesión de aguas.

Enlace web: Sentencia STSJ CL 1139/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 4 de marzo de 2025

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de abril de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 17 de febrero de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: María Azucena Recio González)

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 GAL 978/2025 - ECLI:ES: TSJGAL:2025:978

Palabras clave: Aguas. Embalses. Uso recreativo. Navegación sin motor. Principio de cautela. Principio de igualdad. Contaminación. Salud pública. Discrecionalidad administrativa.

Resumen:

La Sala conoce del recurso contencioso-administrativo formulado por el Concello de Pereiro de Aguiar (Ourense) contra la resolución de la Confederación Hidrográfica Miño-Sil de fecha 22 de diciembre de 2022, que desestimó el recurso de reposición formulado por aquel contra la resolución de fecha 21 de octubre de 2022 que denegó su solicitud de modificación de las condiciones para el ejercicio de la navegación y flotación en las aguas del embalse de Cachamuiña con la finalidad de autorizar el uso recreativo de embarcaciones sin motor.

El Concello argumenta que el embalse de Cachamuiña constituye una reserva de agua para otro embalse, el de Castadón, donde se encuentra una captación de agua que abastece al municipio de Orense, por lo que no se producen bajadas bruscas de su nivel. Refiere que el primer embalse ha sido recuperado como zona de esparcimiento y área recreativa a través del "Proyecto de acondicionamiento del embalse", lo que ha conllevado diversas actuaciones en relación a áreas de descanso, pasos peatonales, medidas ambientales, etc., que repercuten positivamente en el Concello y su economía. Alega que el uso de embarcaciones recreativas es compatible con el mantenimiento de la calidad de agua para el consumo, máxime teniendo en cuenta que ambos embalses tienen episodios recurrentes de cianobacterias, tal y como se refleja en el Estudio que aporta. Por tanto, al ser la navegación sin motor, no existe riesgo de contaminación.

Para respaldar su postura procesal efectúa una remisión a todos los informes obrantes en el expediente administrativo expedidos por los respectivos órganos competentes, sobre manera, los que le resultan favorables, total o parcialmente, sin perjuicio de criticar el resto. Al efecto, constan en las actuaciones el Informe de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda de la Xunta de Galicia; el de la Dirección General de Salud Pública de la Consellería de Sanidade, el del Servicio de Aprovechamientos Hidroeléctricos y Presas, el de la Confederación Hidrográfica, y el informe sobre el histórico de proliferaciones de cianobacterias en Cachamuiña.

Al mismo tiempo, considera que no resulta de aplicación el principio de cautela y pone ejemplos de otros embalses con un uso de abastecimiento en los que está permitido el baño

y la navegación sin motor. Añade la existencia de un protocolo de actuación y seguimiento que recoge las medidas a adoptar en relación al riesgo provocado por las cianobacterias en la salud.

Por último, entiende vulnerados los principios de igualdad de trato, buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, así como los de cooperación y colaboración entre Administraciones Públicas.

Sobre la base del contenido de los informes relacionados, la Sala pone de relieve los motivos por los que los órganos competentes exponen sus razonamientos en favor o en contra de la navegabilidad interesada, si bien bajo condicionantes, en todo caso.

Antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto, la Sala nos recuerda la jurisprudencia sobre el significado y ámbito de la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos administrativos y control judicial de los actos administrativos dictados haciendo uso de la misma, en cuanto a su nivel de motivación. Jurisprudencia que relaciona con el contenido de los artículos 62.1 y 64 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en lo relativo a los condicionantes para navegación en embalses, su delimitación y la posibilidad de clasificar éstos en atención a las limitaciones que se deduzcan de la compatibilidad de dichos usos con el destino de las aguas.

Con estos antecedentes, la Sala, apreciados en conjunto los razonamientos de la decisión de la Confederación Hidrográfica, considera que la resolución impugnada está motivada y no resulta arbitraria, por cuanto tiene en cuenta no solo la protección de las aguas sino también la de los usuarios y otras condiciones de seguridad, por lo que prevalecen las razones de cautela o precaución de la resolución impugnada. Tampoco se considera vulnerado el principio de igualdad por cuanto se tienen en cuenta las características singulares que concurren en el embalse de Cachamuiña, y no en otros; sobre todo, en atención a los informes sobre sobre la situación de contaminación por cianobacterias. Asimismo, no resulta viable la comparación con otros embalses porque la prelación de usos de unos y otros es distinta.

En base al contenido de los artículos 51 y 64 del RDPH, la Sala deduce que las razones para impedir la navegación o flotación están justificadas y resultan de la ponderación con otros valores, como la protección de la salud pública. Se suma que, al tratarse de un embalse pequeño, en determinadas épocas puede no tener agua suficiente para la navegación.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado, tanto la pretensión principal -instaurar ex novo el uso de la navegación- como la subsidiaria -solo para el baño, incluidas embarcaciones no de motor de hasta 2,5 metros-.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) La fase final de la evolución jurisprudencial la constituye la definición de cuál debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada. Y a este respecto se ha declarado también por el TS que ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación

de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la autorización con o sin limitaciones.

La discrecionalidad no puede equivaler nunca a la arbitrariedad, y por ello está plenamente sujeta al control jurisdiccional (…)".

"(…) En el artículo 62.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, modificado por Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, en lo relativo a las autorizaciones para navegación y flotación prevé que en lagos, lagunas y embalses se delimiten zonas de navegación y de baño o bien que en determinadas zonas se "prohíba la navegación por peligro para los bañistas". Del mismo modo, el artículo 64 concede a los organismos la posibilidad de clasificar los lagos y embalses a estos efectos, concretando que "para los embalses se tendrán en cuenta además de sus características naturales y de acceso, las limitaciones que se deduzcan de la compatibilidad de dichos usos con el destino de las aguas, el régimen de explotación, la variabilidad de niveles y demás circunstancias que puedan condicionarlos"(…)".

"(…) Se recuerda además la peligrosidad de la navegación, que motiva las cautelas contenidas en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico (arts. 54 y ss.); condicionando en su artículo 61, las declaraciones responsables de navegación recreativa, como exige el artículo 78 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, atendiendo a los usos previstos para las aguas almacenadas, protegiendo su calidad y limitando el acceso a las zonas de derivación o desagüe; no permitiéndose, artículo 63.1, la posibilidad de que la presentación de la declaración responsable, suponga monopolio ni preferencia a favor del declarante; e incluso cabe la posibilidad de la interrupción del uso por razones de seguridad, salubridad u otros motivos justificados, de forma temporal o definitiva. Exigiendo en el artículo 68 la necesaria fianza para responder de los posibles daños que cause al dominio público hidráulico (…)".

"(…) Aplicando la normativa expuesta y a la vista de lo anteriormente expuesto, se deduce que las razones para impedir la navegación o flotación, son justificados y resultan de la ponderación del posible conflicto con otros valores, singularmente la protección de la salud pública, de donde deriva la ausencia de arbitrariedad y adecuada ponderación de todos los intereses concurrentes, y sin que proceda alterar esta valoración por la ofrecida por la parte demandante. En este sentido, es relevante que se hayan tenido en cuenta el informe de la Dirección de Salud Pública, que pone de manifiesto la existencia de riesgos para la salud, derivados de la presencia de cianobacterias, incluyendo la recomendación, en épocas de proliferación, de restringir los usos recreativos o de navegación. Añadido a la circunstancia de la falta de previsibilidad sobre dichas proliferaciones y su toxicidad, atendido el histórico de proliferación de bacterias realizado por el Servicio de Gestión de Usuarios de la Comisaría de Aguas de 26-9-22, en el que se concluye que: "se constata que las proliferaciones de cianobacterias en el embalse de Cachamuiña que se producen en un año no siguen una sistemática que permita establecer una correspondencia con el anterior o el siguiente, ni a nivel de intensidad del Bloom, de duración en el tiempo o de su protección por toxinas". Haciendo difícil la ordenación de unos usos que sólo requieren de comunicación y declaración por parte del usuario (…)".

"(…) Es cierto, además, que no es lo mismo prohibir un uso que lleva décadas permitiéndose, que autorizar un uso que lleva décadas prohibido. Insistiéndose en las razones de salud pública, y sin perjuicio de que incluso, de entender que son situaciones iguales y que suponga un cambio de criterio, habría de entenderse suficientemente motivado. No hay duda de la necesaria protección del dominio público hidráulico, que justifica la decisión; y la justificación

atendido que abastece de agua potable a la capital de la provincia, con alrededor de 100.000 habitantes. En este sentido, declara Doña Socorro , Subdirectora General de Programas de Control de Riesgos Ambientales de la Consejería de Sanidad de la Xunta de Galicia, en el sentido de que el embalse de Cachamuiña dista de tan sólo 3 kilómetros del de Castadón, donde se encuentra la toma de agua utilizada por el concesionario del dominio público hidráulico, constituyendo una unidad material, a efectos de la facilidad de la transmisión de las bacterias y toxinas entre uno y otro; y siendo lógicos los riesgos que toda navegación, aunque sea sin motor (incluida también en la solicitud subsidiaria del suplico de la demanda), puede generar en relación con la aparición y proliferación de cianobacterias y de toxinas con riesgo para la salud de las personas (…)".

Comentario de la Autora:

Lo relevante de esta sentencia es la ponderación de intereses que efectúa entre la posibilidad de usar embarcaciones sin motor en un embalse con fines recreativos y la repercusión que pudiera tener sobre la salud pública y el abastecimiento de agua, sobre la base de unos informes expedidos por los órganos competentes en cada sector, que distan de ser uniformes; si bien han prevalecido aquellos que destacan la proliferación de cianobacterias y los riesgos derivados de los distintos niveles de toxicidad en la salud humana. El hecho de que el ayuntamiento de Ourense, titular del aprovechamiento del embalse, se haya opuesto a este uso recreativo para salvaguardar el abastecimiento de agua a la población, es otro de los argumentos que se han tenido en cuenta. En definitiva, la decisión de la Confederación no ha resultado arbitraria y han prevalecido razones de cautela.

La no autorización de la navegación sin motor en el embalse quizá choque con el proyecto de su acondicionamiento y recuperación como zona de esparcimiento y área recreativa. Pero en este caso deberían haber prevalecido los condicionantes a la navegación expuestos en alguno de los Informes, y no ha sido así.

Enlace web: Sentencia STSJ GAL 978/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 17 de febrero de 2025

Principado de Asturias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de mayo de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 17 de diciembre de 2024 (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª. Ponente: María Pilar Martínez Ceyanes)

Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

Fuente: ROJ: STSJ AS 3352/2024 - ECLI:ES:TSJAS:2024:3352

Palabras clave: Pesca. Conservación. Angula.

Resumen:

Esta sentencia aborda la impugnación de la Resolución de 24 de octubre de 2023, que regula la campaña de pesca de la angula para 2023/2024 y aprueba los planes de gestión correspondientes, de la Consejería de Medio Rural y Política Agraria del Principado de Asturias, por la Asociación Profesional de Pesca de Angula Artesanal y la Asociación de Anguleros Zona Centro Asturias.

En los antecedentes de hecho, se detalla que la Asociación demandante presentó el recurso solicitando la anulación de la resolución impugnada, argumentando que las nuevas limitaciones y medidas de protección no estaban respaldadas por informes científicos rigurosos y que contravenían el artículo 13 del Reglamento (UE) 2023/194 del Consejo. La Consejería demandada, por su parte, defendió la legalidad de la resolución, argumentando que las medidas estaban motivadas y basadas en información científica detallada, y que se sustentaban en la competencia exclusiva del Principado de Asturias en materia de pesca marítima en aguas interiores (Ley del Principado de Asturias 2/1993).

En cuanto a los fundamentos de derecho, la Sala analiza la legislación aplicable, entre la que se encuentran el Reglamento europeo y la Ley autonómica antecitadas, y que establece medidas para la recuperación de la población de anguila europea. A estos efectos, el Tribunal considera que la resolución impugnada tiene respaldo científico y menciona el informe del Centro de Experimentación Pesquera, que indicaba que la pesca tradicional coincidía con el pico migratorio de la anguila, lo que justificaba la imposición de un periodo de veda. Asimismo, destaca que otras comunidades autónomas de la zona, como Cantabria y Galicia, han adoptado medidas similares para la campaña de pesca de la angula. Por todo lo anterior, concluye que el procedimiento de elaboración de la norma había cumplido con los trámites legales, incluyendo el trámite de audiencia y la recepción de alegaciones de las partes interesadas.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Reglamento (UE)2023/194 del Consejo, de 30 de enero de 2023, por el que se fijan para 2023 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones de peces aplicables en aguas dela Unión y, en el caso de los buques pesqueros de la Unión, en determinadas aguas

no pertenecientes a la Unión, y se fijan para 2023 y 2024 tales posibilidades de pesca para determinadas poblaciones de peces de aguas profundas, establece un periodo máximo de pesca de la especie de un mes durante el periodo de mayor migración de la anguila".

Se trata de un informe en el que se señala que la pesca tradicional en Asturias coincide con el pico migratorio que es cuando, conforme al citado Reglamento (UE) 2023/194, ha de imponerse la veda (artículo 13.2.a) y artículo 13.2.d)). En consecuencia y de conformidad con lo establecido en el referido precepto, la veda de 6meses resulta imperativa en octubre, noviembre y diciembre de 2023, y en enero, febrero y marzo de 2024.

Por otro lado, el art. 13.4.b.ii) prevé "no obstante lo dispuesto en el inciso i)" que cada Estado miembro interesado autorice la pesca por un período de un mes, durante el período de veda que se haya determinado en dicha letra si bien en este caso, "el Estado miembro interesado determinará un período de veda adicional de un mes". Haciendo uso de esta facultad y computando el periodo de 1 mes en 30 días, es como queda establecido en la Resolución impugnada que, en tal sentido, ha de ser mantenida como ajustada a derecho".

Comentario de la Autora:

La sentencia subraya la importancia de las medidas de protección adoptadas para la pesca de la angula, basadas en la necesidad de preservar la población de anguila europea, que se encuentra en un estado crítico. La resolución impugnada se justifica en la necesidad de establecer periodos de veda que coincidan con los picos migratorios de la anguila, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la especie y cumplir con los objetivos de conservación establecidos en la normativa comunitaria.

Enlace: Sentencia STSJ AS 3352/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 17 de diciembre de 2024

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de mayo de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 19 de diciembre de 2024 (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª. Ponente: Luis Alberto Gómez García)

Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

Fuente: ROJ: STSJ AS 3400/2024 - ECLI:ES:TSJAS:2024:3400

Palabras clave: Ganadería. Competencias. Actividades de fomento. Vía de hecho.

Resumen:

La sentencia objeto de análisis resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Mieres y COAG-Asturias contra la decisión del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Oviedo. El conflicto surge por las actividades desarrolladas por el Ayuntamiento de Mieres en el Puerto de Pinos, orientadas al fomento de la ganadería, lo que ha sido considerado una actuación sin la cobertura jurídica adecuada y lesiva para los derechos de diversas entidades locales menores en la zona.

Desde un enfoque competencial, el juzgado de instancia determinó que el Ayuntamiento incurrió en una vía de hecho, al actuar en el ámbito territorial de otra provincia. En este sentido, recordó que, conforme al artículo 12 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), las entidades locales únicamente pueden ejercer sus competencias dentro de su término municipal. Asimismo, se reconoció la legitimación activa de las entidades locales menores y de la Federación Leonesa de Entidades Locales Menores para impugnar las actuaciones del Ayuntamiento, en tanto que afectan sus derechos de pasto y aprovechamiento, reconocidos en títulos de propiedad válidos.

Frente a esta valoración, la parte apelante —el Ayuntamiento de Mieres— sostuvo que no estaba ejerciendo competencias en materia ganadera, sino actuando en su condición de propietario de los terrenos. Añadió que la actividad no puede considerarse como fomento ganadero, dado que no otorga subvenciones ni ayudas públicas, sino que percibe contraprestaciones económicas por el uso de los pastos.

Sin embargo, la Sala desestima esta alegación y señala que el ejercicio de competencias administrativas fuera del ámbito territorial propio, como la adjudicación de pastos o la prestación de servicios, constituye una vía de hecho cuando se realiza sin competencia y, en caso de actuar fuera del término municipal, precisa de instrumentos de cooperación interadministrativa o delegación expresa, conforme a lo previsto en el artículo 55 de la LBRL.

Finalmente, la sentencia invoca el artículo 65 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, el cual establece que los bienes afectados a un servicio público deben integrarse en el dominio público, lo que en el presente caso no se ha respetado.

En consecuencia, la Sala concluye que el Ayuntamiento de Mieres ha actuado fuera de su competencia territorial al desarrollar actividades de fomento ganadero en el Puerto de Pinos, lo cual constituye una vía de hecho administrativa. Por tanto, se confirma íntegramente la sentencia dictada en primera instancia, desestimando los recursos de apelación formulados. Dada la complejidad del caso, no se impone condena en costas.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) No cabe duda que, aun cuando estos procedimientos analizan resoluciones administrativas distintas a las que nos ocupan, si existe una directa relación entre el análisis y la motivación que realizan sobre la actuación del Ayuntamiento de Mieres en el Puerto de Pinos, en cuanto al fomento y desarrollo de una actividad económica, y el presente supuesto. En este caso, nos incumbe la actividad ganadera de los vecinos de Mieres en fincas de la Provincia de León, percibiendo una tasa por ello; y en aquél, la explotación de un servicio de hostelería vinculado a dicha actividad ganadera. Por ello, todo el razonamiento que contienen estas Sentencia sobre la naturaleza del bien, que aun cuando se afirma es de naturaleza patrimonial, está vinculado, en el propio inventario municipal, a un servicio público; y la propia actuación del Ayuntamiento apelante dentro de potestades administrativas; es perfectamente trasladable a estos autos, y sus afirmaciones constituyen un antecedente de la presente Litis.

Por ello, el efecto de cosa Juzgada, se extiende, en este caso, a la falta absoluta de competencia de la Administración Local apelante para realizar actuaciones propias de su condición y naturaleza de Administración Pública territorial, en un territorio distinto y ajeno a su demarcación específica".

"(…) En este caso, se acredita la absoluta falta de título de actuación del Ayuntamiento de Mieres, y una evidente falta de competencia, al desarrollar una actividad del fomento de la ganadería, dirigida a los ganaderos de su circunscripción territorial, sobre las fincas de las que es titular en el Ayuntamiento de San Emiliano (León). Y tal ausencia de competencia se manifiesta como un supuesto de actuación en vía de hecho.

Ahora bien, en este punto si conviene aclarar, a la luz de las Sentencias invocadas, que no se niega la posibilidad de que el Ayuntamiento de Mieres sea titular de bienes de naturaleza patrimonial fuera de su ámbito territorial, en esta caso en el Puerto de Pinos, ni si quiera que pudiera ser arrendataria; ni tampoco que pueda ser titular de edificaciones e inmuebles dentro de estas fincas. Lo que no cabe es que sobre ellas ejerza potestades públicas, de forma que cuando hacemos referencia a la concurrencia de un supuesto de vía de hecho, este término se delimita en el uso concreto de esos bienes, en relación con las actuaciones que, desde largo tiempo, viene realizando la Administración apelante, adjudicando los pastos, cobrando tasas, haciendo uso de los inmuebles para fines de la explotación ganadera, y prestando servicios propios de una Administración pública. De esta forma, debemos matizar el Fallo de la Sentencia de instancia en tal sentido, es decir, que constituye vía de hecho, no la titularidad de las fincas y edificaciones, sino el uso que de ellas viene haciendo el tan mencionado Ayuntamiento, así como la ejecución de obras destinadas directamente a dicho fomento de la actividad ganadera".

"(…) Por otro lado, asumiendo lo que razona dicha Sentencia en orden a la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus

competencias, procede añadir que, en este caso, el Ayuntamiento de Mieres, a pesar de insistir en varios apartados de su escrito de apelación en la naturaleza de bien patrimonial de las fincas que configuran el Puerto de Pinos (evidentemente la del Puerto de los Hidalgos es de propiedad privada distinta al Ayuntamiento), lo cierto es que, en todo caso, se tratade un bien afecto a un servicio público, como así se acredita en el procedimiento seguido en el Juzgado delo Contencioso-administrativo nº 3 de León, tal y como se afirma en la Sentencia dictada por este (hecho que no ha sido desvirtuado en la presente litis), por lo que hay que estar a lo señalado en el art. 65 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Pública ("La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público");que se gestiona a través de un "REGLAMENTO DE GOBIERNO, USO Y DISFRUTE DEL PUERTO DE PINOS", del que se inició un procedimiento de modificación. Es más, en un Informe Jurídico emitido con ocasión del procedimiento de modificación del Reglamento en cuestión se afirma: "Las entidades locales tienen atribuida la potestad reglamentaria y de autoorganización dentro de los límites de su competencia (arts. 4 LBRL y 55 TRRL), por loque el Ayuntamiento de Mieres es competente para elaborar y aprobar un reglamento que sirva para regular el gobierno, uso y disfrute del puerto que posee en términos de San Emiliano, en León". Se contrata un servicio de guardería, mediante un procedimiento público de contratación, como servicio que presta el Ayuntamiento. Y, en el Reglamento se previa cubrir las plazas por un sistema de Concurso-oposición.

En definitiva, al margen de que sea la Comunidad Autónoma la competente para la gestión de la PAC, y no el Ayuntamiento demandado, que se limita a emitir certificaciones de la utilización de sus pastos parala asignación de unas unidades de terreno a ganaderos, existen elementos más que de sobra para afirmarla exteriorización de la naturaleza pública de la actividad desarrollada por el Ayuntamiento de Mieres en el denominado Puerto de Pinos, y en el Puerto de los Hidalgos, utilizando el bien, como si de naturaleza demanial se tratase, adjudicando y gestionando aprovechamientos, por los que percibe una cantidad, que el propio reglamento, en su apartado 13.10 califica como "tasa municipal para aprovechamiento de pastos del Puerto".

Debemos insistir en que cualquier actuación amparada en la potestad administrativa de la Entidad Local Territorial, como lo es el Ayuntamiento, tiene un ámbito espacial que debe ser respetado, lo que aquí no acontece.

Por ende, decaen todos los motivos de impugnación alegados no solamente por el Ayuntamiento de Mieres, sino por los co apelantes, puesto que no cabe acoger que nos encontramos ante una actividad privada, cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción Civil, desde el momento en que no encontramos, como decimos y razonamos, ante el ejercicio de potestades públicas, aun cuando sin título habilitante, de forma que resulta aplicable la competencia que define el art. 2 de la LJCA.

Por otro lado, el perjuicio directo para los vecinos de las Entidades Locales Menores apeladas es evidente. Solamente basta analizar el número de cabezas que en los últimos años han subido a pastar a esos parajes desde el Ayuntamiento de Mieres, conforme a lo que admite en la contestación al interrogatorio de las recurrentes, para advertir que se produce una incidencia sobre los derechos reconocidos en la escritura de adquisición, tal y como ya se expuso más arriba.

5º En síntesis, junto a actuaciones puramente materiales del Ayuntamiento de Mieres se incluyen algunos de los actos administrativos expresos adoptados por dicha Administración Local bajo el ropaje formal de actos o reglamentos se han dictado con eficacia fuera de su ámbito territorial y carecen de todo amparo jurídico, de igual modo que lo serían los actos del Ayuntamiento de Santo Emiliano sobre el concejo de Mieres. En efecto, la autonomía local solo tiene, insistimos, el alcance territorial (art.12 LBRL y art.1.1 del R.D.1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación territorial: "El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias". Solamente sería posible ese ejercicio legítimo extraterritorial por la vía de cooperación interadministrativa entre entes locales mediante convenios de cooperación (art.55 a LBRL) o por delegación de otro municipio para realizar actividades propias de la competencia del delegante (art.66 del R.D. Legislativo 781/1986), pero ninguno de esos excepcionales supuestos concurren en el caso que nos ocupa. Ello sin olvidar la vulneración del principio nuclear de las relaciones administrativas fijado por el art. 55 a, LBRL "las Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas: a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias".

Fuera de ese perímetro territorial solo queda la débil apariencia de juridicidad por el hecho de que una Administración realice actuaciones manifiestamente fuera de su competencia territorial. Cosa distinta sería que el Ayuntamiento se hubiese limitado a adoptar actos de gestión de su patrimonio en paridad como cualquier particular o vecino de otro municipio, aprobando los actos separables de administración de su patrimonio por sus órganos de gobierno pero sin disfrazarlos de la forma de actos administrativos o reglamentos, propiciando el espejismo de la ejecutividad de los mismos. No puede enarbolarse por el Ayuntamiento la invocación de vías de hecho anteriores para prestar cobertura a las actuales, ni de la tolerancia o actos administrativos remotos impunes porque no cabe la usucapión de competencias administrativas que por definición, son irrenunciables pero también improrrogables territorialmente.

En suma, existe un conjunto de hechos y actos perturbadores de la competencia territorial de otro municipio, unos del pasado y otros actuales, que permiten tejer un escenario de vía de hecho y calificar jurídicamente esa actuación manifiestamente fuera de toda competencia".

Comentario de la Autora:

En Asturias, las competencias municipales en materia ganadera se vinculan principalmente a la gestión de recursos locales y al apoyo al desarrollo rural, siempre dentro del ámbito territorial del municipio. Asimismo, las entidades locales pueden regular y prever tasas por el uso de estos recursos, en tanto no contradigan la legislación autonómica o estatal, lo que les permite generar ingresos para la mejora de infraestructuras.

No obstante, el ejercicio de competencias administrativas fuera del territorio municipal, requiere una base legal específica, como la cooperación interadministrativa o la delegación formal. La sentencia analizada confirma que el Ayuntamiento de Mieres excedió sus competencias al fomentar la ganadería en el Puerto de Pinos —fuera de su jurisdicción—, constituyendo una vía de hecho.

En síntesis, los municipios asturianos pueden impulsar la actividad ganadera en su territorio, pero deben respetar los límites competenciales fijados por el ordenamiento jurídico para evitar actuaciones irregulares y sus posibles repercusiones legales y, en su caso, ambientales.

Enlace web: Sentencia STSJ AS 3400/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 19 de diciembre de 2024

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de mayo de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 19 de diciembre de 2024 (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª. Ponente: Jorge Germán Rubiera Álvarez)

Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

Fuente: ROJ: STSJ AS 3393/2024 - ECLI:ES:TSJAS:2024:3393

Palabras clave: Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP). Acceso a la información ambiental.

Resumen:

El presente pronunciamiento reviste interés ambiental, en la medida en que aborda el acceso a la información relativa a las actividades de un astillero y su impacto potencial en el entorno.

En el caso analizado, unos particulares cuya vivienda colinda con el astillero solicitaron acceso a la información sobre las licencias de actividad y de obras, alegando un interés legítimo derivado de su proximidad a las instalaciones y de la posible afectación que las actividades sujetas al RAMINP pudieran causarles.

El Tribunal reconoce su condición de interesados, conforme al artículo 4.1 de la Ley 39/2015, y subraya que las empresas deben actuar dentro del marco de la legalidad, estando sujetas a controles administrativos, especialmente en lo que respecta a actividades industriales con incidencia ambiental. En este sentido, destaca que el derecho de acceso a la información pública, incluida la información de carácter ambiental, ha de interpretarse de forma restrictiva en cuanto a sus limitaciones, las cuales solo resultan admisibles cuando estén debidamente justificadas y sean proporcionales.

En el supuesto de autos, se ponderan los intereses en juego, permitiéndose un acceso parcial a los expedientes, con exclusión de aquellos datos sensibles cuya divulgación comprometería la confidencialidad, pero garantizando, al mismo tiempo, el derecho de los solicitantes a conocer el impacto ambiental de las actividades del astillero.

En conclusión, se confirma la decisión de permitir el acceso a la información solicitada, con las restricciones necesarias para proteger los datos sensibles, asegurando así tanto la transparencia en el control ambiental como el respeto al derecho a la confidencialidad.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) A este respecto, como se señala en la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2023, recurso94/2022, la actividad empresarial no es ajena a un control y escrutinio público, "pues las empresas han de operar dentro de la legalidad y están sujetas a los controles administrativos a los que se someten las actividades industriales con incidencia en el medio ambiente en los que existe una intervención administrativa en su establecimiento y prestación".

Y en relación a la limitación de la información invocada por el apelante, dicha sentencia afirma:

"Debe partirse de la existencia de una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo - STS nº 1547/2017, de 16de octubre de 2017 (RCA.75/2017), STS nº 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018), y STS nº 748/2020de 11 de junio de 2020 (rec.577/2019), STS nº 1817/2020 de 29 de diciembre de 2020 (rec. 7045/2019)- que establece como doctrina general que:

"[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".

De modo que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 : "[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad".

Y a continuación indica que: *"Es innegable que en determinados supuestos la información pública obrante en un organismo público puede contener datos o informes confidenciales sobre la actividad económica y comercial de una empresa, cuyo publico conocimiento o la mera entrega a un tercero puede causar serios perjuicios a la empresa. Ahora bien, tales perjuicios han de ser invocados y acreditados por la entidad que los alega, sin que valga una genérica afirmación sobre eventuales quebrantos sin una cumplida justificación sobre la incidencia y los peligros concretos y determinados que el acceso a una información específica generaría en el funcionamiento y actividad comercial y económica de la empresa. Perjuicios que, por otra parte, han de ser relevantes y han de ponderarse en relación los intereses en juego (interés público e intereses particulares), ya se trate de obstaculizar el total acceso a la información como en los casos de limitaciones parciales".*

En relación a la valoración de los intereses concurrentes, la sentencia del Tribunal supremo de 21 de noviembre de 2023, mencionada recoge que:

"El derecho de acceso a la información pública se reconoce en la Ley de Transparencia a todas las personas sin mayores distinciones, empleando una fórmula similar la utilizada en el artículo 105.b) de la Constitución (que reconoce el acceso "a los ciudadanos" a los archivos y registros administrativos) y la contenida en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1señala que "cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder [...]" a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.

Este Tribunal -STS nº 1519/2020, de 12 de noviembre (rec. 5239/2019)- ya ha tenido ocasión de afirmar que la presencia de un interés privado de quien solicita la información pública tiene cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la Ley de Transparencia, pues, entre otras finalidades incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan "conocer cómo se toman las decisiones que les afectan". La sentencia razona que una de las finalidades de la ley es "regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la actividad pública, sin que el indicado precepto establezca distinción o matización alguna por razón del interés público o privado de la información solicitada".

En el presente caso, los interesados en acceder a los expedientes han invocado y acreditado en vía administrativa no solamente su condición de interesados, como propietarios de parcelas próximas al astillero de titularidad de la recurrente, sino también el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo.

A este respecto, el art. 5.f) del RD Leg. 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana dispone que:

"Todos los ciudadanos tienen derecho a:

(...)

Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora".

Y el art. 62 del mismo texto legal previene:

"1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística".

La sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2016, recurso 3702/2014, indica: "...es preciso recordar que hay materias en nuestro Ordenamiento Jurídico en que se reconoce por excepción la "acción pública "a los particulares, mediante la cual y amparada en el mero interés por el cumplimiento de la legalidad y la salvaguarda de los intereses generales, -que es definitiva la finalidad perseguida por la recurrente, a la vista de las alegaciones y motivos de impugnación articulados en su demanda- se permite a los administrados la posibilidad de impugnar cualquier actuación administrativa sin tener alguna conexión directa que les ataña, esto es ni derecho subjetivo que defender ni tampoco interés legítimo. Ello sucede en materias de urbanismo, medio ambiente y patrimonio público...".

Y en el ámbito medioambiental, el art. 3.1.a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente(incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), establece:

"Para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, todos podrán ejercer los siguientes derechos en sus relaciones con las autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con lo establecido en el art. 7 del Código Civil:

1) En relación con el acceso a la información:

a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede".

Y la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1999, recurso 7307/1993, en los expedientes relativos a actividades molestas, considera que tienen la condición de interesados los vecinos del lugar donde se proyecta instalar la actividad clasificada.

Por ello, tanto por la condición de interesados de los codemandados en acceder a los expedientes por razones de vecindad, como por ejercitar una acción pública en materia de urbanismo, no se constata la existencia de un impedimento legal para el acceso a la información solicitada por aquellos.

Se refiere la recurrente, en relación al "test del daño", que el contenido de la información solicitada tiene una incidencia evidente en cuestiones de naturaleza económica y comercial para el astillero, que incluye información descriptiva de su sistema productivo. Sin embargo, tal y como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2023, ya citada: "La posibilidad de limitar el acceso a la información cuando suponga un perjuicio para "los intereses económicos y comerciales" exige que tales perjuicios sean invocados y acreditados por la entidad que los alega, sin que valga una genérica afirmación sobre eventuales quebrantos sin una cumplida justificación sobre la incidencia y los peligros concretos y determinados que el acceso a una información específica generaría en el funcionamiento y actividad comercial y económica de la empresa. Perjuicios que, por otra parte, han de ser relevantes y han de ponderarse en relación los intereses en juego(interés público e intereses particulares), ya se trate de obstaculizar el total acceso a la información como en los casos de limitaciones parciales". En el caso de autos, como ya hemos señalado, no se ha aportado por la recurrente una prueba, dotada de la necesaria certeza, acreditativa de los concretos perjuicios que le ocasionaría el acceso interesado para el funcionamiento y actividad comercial y económica de la empresa.

Respecto al test de interés público, se señala por la actora que la solicitud de los interesados no aporta información adicional que pueda tenerse presente para valorar este bien jurídico.

Sin embargo, tal y como se admite por la apelante, el art. 17.3 de la Ley 19/2013 dispone que: "El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información". A continuación dicha norma añade que: "Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud".

Ocurre en el presente caso que la parte codemandada sí ha motivado sus solicitudes de información y así en su escrito de 5 de julio de 2021, se hace referencia a su condición de colindante en una actividad clasificada que les afecta, y en su escrito de 14 de septiembre de 2021 se afirma su doble condición de colindante e interesada en el expediente de una actividad clasificada.

En definitiva, entiende la Sala que la Administración en la resolución administrativa recurrida ha realizado una correcta ponderación de los intereses en presencia al tomar en consideración, por un lado, los intereses de la parte codemandada, no solo "en cuanto posibles titulares de un interés legítimo que pudiera resultar afectado por la actividad y obras autorizadas al ser propietarios y/o usuarios de inmuebles ubicados a menos de 100metros de

aquellas", sino también su derecho de acceso a la información pública, y por otro, los intereses del astillero apelante al disponer que se dirigen instrucciones a la Secretaría-Intervención y a la Oficina Técnica Municipales a fin de que, una vez transcurridos los plazos previstos en el art. 22.2 de la Ley 19/2013, de 9de diciembre, "previa disociación de los datos de carácter personal, sin inclusión del documento denominado "Proyecto de Actividad del Astillero" y con supresión del contenido del citado proyecto que conste reproducido en los demás documentos de los expedientes faciliten a los solicitantes... acceso y copia a los expedientes...".Se ha dado cumplimiento, de esta forma, a la previsión contenida en el art. 14.2 de la Ley 19/2013, al realizar una aplicación de los límites al acceso de la información justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, permitiendo un acceso parcial (art. 16 de la Ley 19/2013) en cuanto no se incluye el documento denominado "Proyecto de Actividad del Astillero".

Por todo lo expuesto, procede acordar la desestimación del recurso de apelación interpuesto".

Comentario de la Autora:

El acceso a la información ambiental es crucial en contextos donde las actividades empresariales pueden tener un impacto significativo en el entorno. Sin embargo, este derecho debe equilibrarse con la protección de la información empresarial sensible, como secretos comerciales o know-how, que podría perjudicar la competitividad de una empresa si se divulga indiscriminadamente. En el caso de autos, el Tribunal permite el acceso parcial a la información solicitada, excluyendo datos sensibles.

Esta decisión refleja un equilibrio adecuado entre el derecho al acceso a la información ambiental y la protección de los intereses comerciales legítimos de la empresa. Al hacerlo, el Tribunal no solo garantiza la transparencia y el control público sobre las actividades con impacto ambiental, sino que también protege la información confidencial que podría perjudicar a la empresa si se divulgara sin restricciones. Este enfoque ponderado es esencial para fomentar un entorno donde tanto los intereses públicos como los privados sean respetados y protegidos adecuadamente.

Enlace web: Sentencia STSJ AS 3393/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 19 de diciembre de 2024

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
María Pascual Núñez

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 04 de abril de 2025

Aprobación por la UNESCO de las Reservas de la Biosfera Irati y la Val d'Aran

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

Fuente: Resolución de 19 de febrero de 2025, de la Presidencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de las Reservas de la Biosfera de Irati (Navarra) y de la Val d'Aran (Cataluña). (BOE núm. 53, de 3 de marzo)

Palabras Clave: Patrimonio Natural. Biodiversidad. Ecosistemas. Especies de flora. Ganadería. Desarrollo sostenible. Paisaje. Pirineos. Cultura.

Resumen:

Reserva de la Biosfera de Irati (Navarra)

Ficha técnica

1. Nombre: Reserva de la Biosfera de Irati.

2. Fecha de declaración: 5 de julio de 2024.

3. Población: 2.435 habitantes.

4. Municipios: 18 municipios (9 en el valle de Aezkoa y 9 en el valle de Salazar).

Superficie total: 53.660 ha.

Abarca una de las mejores representaciones de los ecosistemas de montañas del Pirineo y extensas formaciones vegetales ligadas a la ganadería extensiva de singular valor. Asimismo, alberga especies de flora y fauna singulares dentro del contexto regional e internacional, muchas de ellas con algún grado de amenaza, cuya conservación es fundamental para el mantenimiento de la diversidad biológica. Es un ejemplo de desarrollo sostenible, puesto que a lo largo de la historia las comunidades locales han sabido aprovechar los bienes y servicios que les ofrecían los ecosistemas cuya integridad ecológica han sabido conservar y mantener.

Reserva de la Biosfera de la Val d´Aran (Cataluña)

Ficha técnica

1. Nombre: Reserva de la Biosfera de la Val d´Aran.

2. Fecha de declaración: 5 de julio de 2024.

3. Población: 10.496 habitantes.

4. Municipios: Bausen, Les, Bossòst, Canejan, Arres, Es Bòrdes, Vilamòs, Vielha e Mijaran, Naut Aran.

Superficie total: 63.168,33 ha.

En esta Reserva de la Biosfera predominan las comunidades atlánticas y las de alta montaña. Los abetales de esta zona son los más importantes de España y los robledales, los más extensos de Cataluña. La comunidad biótica microscópica es relevante y de gran importancia científica. El entorno ofrece la posibilidad de disfrutar de la naturaleza, del paisaje, de las tradiciones ligadas a la vida en los Pirineos, del deporte, de la gastronomía y de la cultura.

Enlace Web: Resolución de 19 de febrero de 2025, de la Presidencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de las Reservas de la Biosfera de Irati (Navarra) y de la Val d'Aran (Cataluña)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de abril de 2025

Los Montes de Málaga se declaran Zona de Especial Conservación

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

Fuente: Decreto 78/2025, de 5 de marzo, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga. (BOJA n. 47, de 11 de marzo de 2025)

Palabras clave: Espacios Naturales Protegidos. Zona Especial de Conservación. Hábitats y especies. Planificación. Gestión. Natura 2000.

Resumen:

El Parque Natural Montes de Málaga fue declarado por la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección. Asimismo, forma parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000. Sus límites se describen de forma gráfica en el Anexo I.

Mediante este decreto se declara Zona Especial de Conservación el LIC Montes de Málaga (ES6170038). La declaración de esta ZEC conlleva su inclusión en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Los hábitats y especies en virtud de los cuales se declara la ZEC Montes de Málaga son los que figuran en el Anexo III.

Dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de los instrumentos de planificación vigentes y el compromiso de adecuarlos a los requerimientos de la Red Natura 2000, mediante este decreto se aprueba el nuevo PORN y PRUG del Parque Natural Montes de Málaga, con la finalidad de adecuar los usos y actividades en este espacio y los criterios de ordenación y gestión.

Estos planes establecen la regulación específica de los distintos usos y actividades compatibles en su ámbito territorial, así como los criterios básicos para la gestión del Parque Natural. Asimismo, establecen los objetivos de conservación y los criterios y medidas para su gestión como espacios naturales protegidos pertenecientes a la Red Natura 2000.

Asimismo, permiten a la Administración ambiental mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión del espacio natural protegido en orden a garantizar la conservación de los excepcionales valores ambientales que alberga. Al mismo tiempo, restringen el ejercicio de algunas actividades.

El régimen de protección y gestión y medidas de conservación de la ZEC Montes de Málaga estará constituido por:

a) El PORN y el PRUG del ámbito del Parque Natural Montes de Málaga aprobados mediante este decreto con el carácter de Plan de Gestión.

b) Las estrategias de conservación y los planes de manejo, recuperación, conservación o equivalentes, aprobados por la Consejería competente en materia de medio ambiente o la Administración ambiental del Estado, que regulen actuaciones de conservación para aquellas especies amenazadas o tipos de hábitats o ecosistemas presentes en la ZEC.

c) Cualesquiera otras medidas de conservación, de las previstas en el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que se refieran a la ZEC o a los hábitats o especies que determinan su declaración.

Enlace Web: Decreto 78/2025, de 5 de marzo, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria Montes de Málaga (ES6170038) y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Montes de Málaga

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de abril de 2025

Cataluña aprueba la Resolución de declaración de árboles monumentales. Resolución Ter/886/2025

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Diario Oficial de la Genralitat de Catalunya. Número 9372 de 17 de marzo de 2025

Palabras clave: Biodiversidad. Especies arbóreas. Interés público. Conservación.

Resumen:

Determinados ejemplares de especies arbóreas adquieren un alto valor monumental, histórico o científico. Esto hace que puedan llegar a formar parte del patrimonio natural y cultural de Cataluña, y por consiguiente, sea de interés público su conservación y protección.

Con anterioridad, el Decreto 214/1987, de 9 de junio, sobre declaración de árboles monumentales, determina que deben considerarse árboles monumentales los ejemplares que, por los tamaños excepcionales dentro de su especie o por su edad, historia o particularidad científica, son merecedores de medidas de protección y establecen, en su artículo 2, que los árboles monumentales se consideran protegidos y que esta protección implica la prohibición de talarlos y arrancarlos total o parcialmente, así como dañarlos por cualquier medio.

Hasta el momento se han emitido diez declaraciones de árboles y arbustos monumentales mediante las órdenes de 20 de octubre de 1987, 30 de agosto de 1988, 8 de febrero de 1990, 19 de abril de 1991, 3 de diciembre de 1992, 18 de enero de 1995, 3 de septiembre de 1997, 6 de julio de 2000, 2 de mayo de 2005 y 5 de octubre de 2016. Por Resolución de 8 de octubre de 2024, el director general de Políticas Ambientales y Medio Natural acordó incoar el procedimiento de declaración de árboles monumentales de acuerdo con los informes técnicos que constan en el expediente, en los que se acredita que los árboles que constan en el anexo cumplen con los requerimientos para ser declarados monumentales.

Por este motivo, a propuesta del director general de Políticas Ambientales de**clarar** árboles monumentales los ejemplares especificados en el anexo adjunto a la presente norma.

Enlace Web: Resolución TER/886/2025, de 8 de marzo, de declaración de árboles monumentales

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de abril de 2025

Protocolo de medida del carbono orgánico en el suelo y factores de absorción relacionados dentro del marco de los proyectos de compensación del Registro balear de huella de carbono

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

Fuente: Resolución del consejero de Empresa, Empleo y Energía, a propuesta del director general de Economía Circular, Transición Energética y Cambio Climático, por la que se aprueba el Protocolo de medida del carbono orgánico en el suelo y factores de absorción relacionados dentro del marco de los proyectos de compensación del Registro balear de huella de carbono. (BOIB núm. 37, de 25 de marzo)

Palabras Clave: Huella de carbono. Empresas. Proyectos de absorción. Buenas prácticas. Carbono orgánico. Agricultura.

Resumen:

El día 1 de enero de 2022 entró en vigor el Decreto 48/2021 de 13 de diciembre, regulador del Registro balear de huella de carbono. Las empresas obligadas, en caso de que sean titulares de proyectos de absorción o reducción de carbono situados en las Baleares, están obligadas a registrarlos en el Registro Balear. También lo pueden hacer de forma voluntaria el resto del tejido empresarial, las organizaciones públicas o privadas, y también las personas físicas que desarrollen su actividad total o parcialmente en las Illes Balears.

Por este motivo se pone a disposición del usuario el presente Protocolo que se ha elaborado a partir del *Protocolo de medida, monitorización, informe y verificación del carbono orgánico del suelo en paisajes agrícolas* (FAO, 2020), y de aportaciones de expertos en la materia. Su objetivo es servir como herramienta para un promotor de un proyecto de absorción pueda demostrar que, con la implementación de buenas prácticas, consigue incrementar el carbono orgánico del suelo (en adelante, COS) de las parcelas objeto del proyecto respecto de una situación de partida.

Hay que remarcar que la restauración de tierras degradadas y el incremento del carbono almacenado en el suelo que se puede conseguir con la aplicación de buenas prácticas, especialmente agrícolas, juegan un papel importante en la seguridad alimentaria, la adaptación de los sistemas alimentarios y de las personas al cambio climático y en la mitigación de las emisiones producidas por la actividad humana.

La aplicación de este protocolo se tendrá que ajustar al contenido de la Norma UNE-EN ISO 14064-2, la que estipula que se tiene que demostrar un incremento de las absorciones en el escenario del proyecto respecto al escenario de la línea base, es decir, respecto a las que hayan ocurrido en ausencia del proyecto.

Responde a la siguiente estructura:

1. Introducción

2. Material y equipos de muestreo

3. Diseño del muestreo y recogida de muestras

4. Frecuencia y época de muestreo

5. Preparación de muestras y análisis de laboratorio

6. Procesamiento de datos para determinar el COS

7. Situación del stock de carbono orgánico del suelo de las Illes Balears

8. Conjunto de buenas prácticas que pueden contribuir a incrementar el carbono orgánico al suelo y factores de absorción vinculados

Bibliografía

Enlace Web: Resolución del consejero de Empresa, Empleo y Energía, a propuesta del director general de Economía Circular, Transición Energética y Cambio Climático, por la que se aprueba el Protocolo de medida del carbono orgánico en el suelo y factores de absorción relacionados dentro del marco de los proyectos de compensación del Registro balear de huella de carbono

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de abril de 2025

Murcia aprueba el Plan de Inspección de Explotaciones Agrícolas para el trienio 2025-2027, para el control del cumplimiento de la normativa de aplicación en materia de prevención y control en origen de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario y de nutrición sostenible. Orden de 10 de marzo de 2025

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Boletín Oficial de la Región de Murcia número 6922 de fecha 21 de marzo de 2025

Palabras clave: Zonas vulnerables. Contaminación. Nitratos. Explotaciones agrícolas. Nutrición sostenible.

Resumen:

Con anterioridad a esta norma, en materia de prevención y control en origen de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario, el Real Decreto 47/2022 de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, establece que "los órganos competentes de las comunidades autónomas elaborarán, uno o varios códigos de buenas prácticas agrarias que los agricultores aplicarán obligatoriamente sobre las zonas vulnerables" (artículo 5); que "en las zonas designadas como vulnerables, establecerán y pondrán en práctica programas de actuación con objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario" (artículo 6); y que "las autoridades de las comunidades autónomas competentes en la aplicación y control de los programas de actuación elaborarán un plan de control al objeto de verificar su cumplimiento", tanto en relación a los códigos de buenas prácticas agrarias como a los programas de actuación (artículo 10 y anexo 4).

Mediante Orden de 6 de septiembre de 2021, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, se aprobó el Plan de Inspección de Explotaciones Agrícolas para el trienio 2022-2024, para el control de las medidas previstas en el capítulo V y artículo 57 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. En materia de nutrición sostenible, mediante el Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios, previendo la realización de los controles e inspecciones necesarios para asegurar el cumplimiento de lo previsto en este real decreto, pudiendo ser estos controles e inspecciones, sistemáticos, conforme a los planes de control, o extraordinarios (artículos 23 y 24).

Tomando como base las normas anteriores, y en aplicación de la normativa citada, se aprueba un nuevo Plan de Inspección de explotaciones agrarias para el trienio 2025-2027, cuya base será identificar y delimitar aquellas que no se encuentren inscritas en el Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia según lo establecido en el Decreto n.º 154/2014, de 30 de mayo, constatar la transformación de terrenos de secano en regadío no amparados por un derecho de aprovechamiento de aguas sobre la base de la información que se reciba del Organismo de Cuenca y verificar las denuncias que se formulen adecuadamente ante esta Dirección General y ofrezcan indicios racionales de la comisión de una infracción.

Por otro lado, en materia de nutrición sostenible se realizarán los controles e inspecciones necesarios para asegurar el cumplimiento de lo previsto en el Real Decreto 1051/2022 y en concreto comprobaciones de cuaderno de explotación, plan de abonado, control de cumplimiento de prohibiciones en cuanto a la aplicación de fertilizantes.

Enlace Web: Orden de 10 de marzo de 2025 de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se aprueba el Plan de Inspección de Explotaciones Agrícolas para el trienio 2025-2027, para el control del cumplimiento de la normativa de aplicación en materia de prevención y control en origen de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario y de nutrición sostenible

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 02 de mayo de 2025

Planificación por incendios forestales en Castilla y León

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

Fuente: Decreto 6/2025, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León (Plan INFOCAL). (BOCyL n. 62, de 31 de marzo de 2025)

Palabras clave: Incendios forestales. Planificación. Protección Civil. Riesgo. Zonificación.

Resumen:

Durante la última década, la amenaza que los incendios forestales suponen para la vida humana se ha hecho cada vez más patente, con la ocurrencia a nivel mundial, y sobre todo en países de clima mediterráneo, de grandes eventos catastróficos cuyas características los vienen situando durante amplias fases de su desarrollo fuera de la capacidad de extinción de cualquier operativo. Esta amenaza, así como la experiencia atesorada en la aplicación del Plan INFOCAL en estos años, instan a anticiparse en mejorar la organización en la respuesta ante estas emergencias y aprobar un nuevo plan especial de protección civil ante emergencias por incendios forestales en Castilla y León.

El presente Plan se ha redactado conforme a la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales.

Este Decreto contiene un único artículo por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León (Plan INFOCAL), que se incorpora como anexo, una disposición derogatoria que deroga el Decreto 274/1999, de 28 de octubre, además de dos finales: la primera habilita el desarrollo reglamentario y la segunda prevé la entrada en vigor del Decreto, a los veinte días de su publicación.

El Plan consta de una introducción, nueve capítulos y diez anexos. El capítulo I desarrolla los conceptos previos necesarios para la comprensión y el encuadre de cuanto dispone el plan. El capítulo II aborda el análisis del riesgo de incendios forestales y la zonificación del territorio. El capítulo III incluye la definición de las diferentes épocas de peligro de incendios forestales. El capítulo IV contiene las fases de preemergencia y emergencia del plan y la clasificación de las emergencias en cuanto al índice de gravedad potencial de los incendios forestales y a las situaciones operativas del plan. El capítulo V detalla la estructura del Plan INFOCAL. El capítulo VI se centra en la operatividad del plan. El capítulo VII detalla la integración con otros planes en el ámbito de la protección civil. El capítulo VIII se refiere al catálogo de medios y recursos. Y, finalmente, el capítulo IX desarrolla la implantación y mantenimiento del plan.

Enlace web: Decreto 6/2025, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León (Plan INFOCAL)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de mayo de 2025

MOVES III

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

Fuente: Real Decreto-ley 3/2025, de 1 de abril, por el que se establece el programa de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) para el año 2025. (BOE n. 79, de 1 de abril de 2025)

Palabras clave: Movilidad eléctrica. Incentivos y ayudas.

Resumen:

Mediante este real decreto-ley, se regula el Programa de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) para el año 2025. El programa se regirá por lo dispuesto en el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo, en los términos que prevé el artículo 5 de este real decreto-ley. El período de vigencia de este programa se extiende desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

Este programa está dotado con un presupuesto de cuatrocientos millones de euros que se financiará con los fondos integrados en el patrimonio de la E.P.E. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), M.P., procedentes de las transferencias que se reciban para esta finalidad del servicio 03 de la Sección 23 de los Presupuestos Generales del Estado.

Las solicitudes presentadas entre el 1 de enero de 2025 y el 31 de diciembre de 2025 tendrán como plazo máximo de justificación de las actuaciones el 31 de diciembre de 2026. Las comunidades autónomas en sus respectivas convocatorias podrán reducir el plazo máximo de justificación.

Se incluyen modificaciones en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, que repercuten en la deducción por la adquisición de vehículos eléctricos "enchufables" y de pila de combustible y puntos de recarga; así como en la clase de vehículos que tienen derecho a esta deducción

Enlace web: Real Decreto-ley 3/2025, de 1 de abril, por el que se establece el programa de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) para el año 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de mayo de 2025

Estrategia Cántabra de Bioeconomía y Economía Circular

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

Fuente: Resolución por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 6 de marzo de 2025, por el que se acuerda aprobar la Estrategia Cántabra de Bioeconomía y Economía Circular. (BOC n. 49, de 12 de marzo de 2025)

Palabras clave: Cambio climático. Bioeconomía. Industria. Residuos. Turismo. Construcción. Administraciones Públicas.

Resumen:

El objetivo de esta Estrategia es luchar contra el cambio climático y la conservación de biodiversidad, incrementando la competitividad y la resiliencia presente y futura del territorio de Cantabria a través de la gestión sostenible de los recursos, la cohesión territorial y la colaboración público-privada entre los agentes del territorio.

Desde el ámbito ambiental, buscará contribuir a conseguir los objetivos climáticos marcados y, desde el ámbito económico, incrementar la vida útil de los recursos, reducir residuos y proporcionar nuevos focos de competitividad en las empresas.

Establece 70 acciones a desarrollar sobre el territorio hasta el año 2050.

El documento se distribuye en diez capítulos. Refleja el marco de la estrategia en el entorno europeo, nacional y regional, el diagnóstico de la situación socioeconómica de Cantabria o el proceso de elaboración, la participación y la metodología a utilizar.

También se incluyen la misión, los objetivos estratégicos, los ejes de actuación, los ecosistemas de actuación prioritaria y las metas de transición. Y, por último, el modelo de gobernanza y seguimiento y el diseño de los indicadores.

Asimismo, la Estrategia incluye seis ecosistemas de actuación: Bioeconomía o Sector Primario; Industria, Residuos, Turismo, Construcción; y Administraciones Públicas.

Dentro de cada una de estas temáticas se establecen 23 metas de transición a la economía circular entre las que destacan, dentro del capítulo de Bioeconomía, la reducción en un 50% el uso de plaguicidas químicos o de un 25% el uso de fertilizantes en 2030. En producción ecológica se persigue aumentar un 25% el uso de tierras agrícolas. Otro de los objetivos de este primer ecosistema será el descenso en un 20% de las pérdidas de alimentos en las cadenas alimentarias.

La cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico biorresiduos u otras fracciones deberán alcanzar, como mínimo, el 50% en peso.

Otro de los objetivos a alcanzar dentro de esta materia buscará que la cantidad de residuos no peligrosos de construcción y demolición destinados a reutilización, reciclado y otra valoración, deberá alcanzar, como mínimo, el 70% en peso de los producidos.

En el caso de la construcción, se trabajará para reducir la generación de residuos en la extracción de materias primas minerales y en la construcción y demolición de infraestructuras.

En el ecosistema destinado a turismo se impulsarán actividades de agroturismo, se fomentarán las certificaciones medioambientales y de calidad tanto para el territorio como para las empresas del sector, y se incrementará en 2030 el uso de energías renovables en un 20% con respecto al año 2020.

Por último, las Administración Públicas centrarán sus metas en fomentar la compra pública verde y garantizar el seguimiento de la Estrategia.

Enlace web: Resolución por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 6 de marzo de 2025, por el que se acuerda aprobar la Estrategia Cántabra de Bioeconomía y Economía Circular

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de mayo de 2025

Conservación del urogallo y del quebrantahuesos

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

Fuente: Resolución de 25 de marzo de 2025, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, de aprobación de la "Estrategia para la conservación del urogallo Tetrao urogallus en España" y la "Estrategia para la conservación del quebrantahuesos Gypaetus barbatus en España y Portugal". (BOE n. 83, de 5 de abril de 2025)

Palabras clave: Biodiversidad. Estrategias. Especies. Catálogo Español de Especies Amenazadas. Objetivos. Indicadores.

Resumen:

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, y las comunidades autónomas han elaborado las presentes Estrategias, en el seno del Comité de Flora y Fauna Silvestres de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Además, se ha contado con la contribución de técnicos y asesores externos a las administraciones, de acuerdo con la Resolución de 27 de octubre de 2011. La estrategia también ha sido informada por el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. En el caso del quebrantahuesos, también ha sido elaborado por el Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas de Portugal.

Asimismo, ambas Estrategias se ajustan a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y se constituyen como marco técnico orientativo de los Planes de Recuperación. Sirven como refrendo de las actuaciones que las Administraciones vienen llevando a cabo en los últimos años y como referencia para elaborar y actualizar los Planes de Actuación de las Comunidades Autónomas.

Para la elaboración de las presentes Estrategias se ha revisado abundante bibliografía científica sobre las especies y se han tenido en cuenta escritos, informes y documentos, tanto públicos como inéditos existentes.

El artículo 11 del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, establece que las estrategias para la conservación de especies se constituyen como criterios orientadores o directrices de los planes de recuperación o de conservación, que deben elaborar y desarrollar las Comunidades Autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, o el Ministerio en el ámbito de sus competencias marinas. Asimismo, las estrategias se elaborarán para especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas y presentes en más de una comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía. Dichas condiciones se cumplen en el caso del urogallo, cuya distribución potencial abarca las comunidades autónomas del Principado de Asturias, Castilla y León, Cantabria, Galicia, Navarra, Aragón y Cataluña

Para dar cumplimiento a este fin, se elaboraron sendas Estrategias, cuyo contenido conviene actualizar.

En relación con el urogallo, *Tetrao urogallus*, se considera pertinente agrupar las dos poblaciones presentes en España (la cantábrica y la pirenaica) en una única estrategia de conservación, debido a su pertenencia al mismo grupo evolutivo, a la similar tendencia demográfica y problemática de conservación, así como al desarrollo de líneas de trabajo comunes emprendidas.

La finalidad de esta Estrategia, a la vista de la tendencia regresiva de las poblaciones españolas de urogallo es reducir su actual grado de amenaza y disponer de poblaciones viables ampliando su área de distribución, prestando especial atención a evitar fenómenos de aislamiento detectados en los bordes del área de distribución actual.

Se establecen los siguientes indicadores de alcance de objetivos: Para el período 2025-2034:

a) Frenar la tendencia regresiva en tamaño poblacional y en área de distribución. b) Población superior a 500 y 1.000 individuos maduros y en tendencia estable o creciente para las poblaciones cantábrica y pirenaica, respectivamente. O en su caso, a los números mínimos establecidos en un análisis de viabilidad poblacional. c) Incremento del Área de Distribución Actual respecto a la superficie ocupada en el momento de aprobación de la Estrategia. d) Aprobación oficial de los respectivos planes de recuperación en las Comunidades Autónomas. e) Mejorar el éxito reproductor respecto a los valores promedio de la serie histórica previa a la aprobación de la Estrategia.

Documento web: Estrategia para la conservación del urogallo Tetrao urogallus en España

El quebrantahuesos, *Gypaetus barbatus,* ha sufrido durante el siglo XX una drástica reducción de sus poblaciones en España, lo que llevó a que su área de distribución se limitara únicamente a los Pirineos. La aplicación de la anterior Estrategia de conservación, aprobada en el año 2000, ha contribuido al incremento de su población en las últimas décadas. De este modo, ha colonizado completamente el Pirineo y se ha extendido al extremo oriental de la Cordillera Cantábrica y Montes Vascos. No obstante, sigue presentando importantes problemas de conservación y baja productividad reproductiva. Ello hace que sea preciso aplicar programas de reintroducción para fomentar su establecimiento fuera del Pirineo, como los existentes en la Sierra de Cazorla y en la Cordillera Cantábrica.

Esta nueva estrategia recomienda las prioridades técnicas para mejorar el estado de conservación global del quebrantahuesos, que a su vez puedan ser utilizadas por los planes de recuperación oficiales en España y de un plan de acción en Portugal.

En España, además de estar catalogado en peligro, el quebrantahuesos está incluido en el Anejo IV de la Ley 42/2007 (especies que serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat).

La finalidad de la presente estrategia consiste en conseguir, antes de 2030, que el quebrantahuesos alcance un estado de conservación favorable en la Península Ibérica (España y Portugal), para lo que se deben cumplir una serie de objetivos cuantificables y operativos.

Los objetivos planteados en la presente estrategia, así como el diagnóstico sobre los principales factores de amenaza y las acciones identificadas como prioritarias para resolver dichas amenazas, resultan alineados con los instrumentos internacionales vigentes para la conservación global del quebrantahuesos, especialmente el Plan de Acción multiespecífico para la conservación de los buitres de África y Eurasia (Vulture MSAP) aprobado en 2017 por la duodécima Conferencia de las Partes del Convenio para la Conservación de las Especies Migratorias (CMS; Botha et al. 2017).

Documento web: Estrategia para la conservación del quebrantahuesos Gypaetus barbatus en España y Portugal

Enlace web: Resolución de 25 de marzo de 2025, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, de aprobación de la "Estrategia para la conservación del urogallo Tetrao urogallus en España" y la "Estrategia para la conservación del quebrantahuesos Gypaetus barbatus en España y Portugal"

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de mayo de 2025

Estrategia Andaluza de Economía Azul Sostenible. Horizonte 2028

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

Fuente: Acuerdo de 9 de abril de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Primera Estrategia Andaluza de Economía Azul Sostenible. Horizonte 2028. (BOJA n. 71, de 14 de abril de 2025)

Palabras clave: Economía Azul. Energías Renovables. Biodiversidad. Espacios naturales protegidos. Pesca. Turismo. Innovación. Desarrollo sostenible. Economía circular.

Resumen:

El Pacto Verde Europeo identifica la Economía Azul Sostenible como uno de los ámbitos clave para la promoción de una economía limpia, con cero emisiones y que no dañe los ecosistemas naturales, por su potencial para crear alternativas a los combustibles fósiles y a la producción tradicional de alimentos y su repercusión en la preservación de la salud de los mares y su uso sostenible.

La Comunicación de la Comisión Europea sobre un nuevo enfoque de la Economía Azul Sostenible «Transformar la Economía Azul de la UE para un futuro sostenible», de mayo de 2021, señala que, desde el punto de vista económico, es un segmento de la economía en rápida evolución y con un gran potencial de innovación en ámbitos como el de la energía oceánica renovable, la bioeconomía azul, la biotecnología y la desalinización.

El concepto de Economía Azul que utiliza la UE se refiere al conjunto de sectores económicos vinculados directa o indirectamente con los océanos, el mar y la costa, como la pesca y la acuicultura, el transporte marítimo, la construcción naval, la producción de energía renovable o el turismo, entre otras actividades. Este concepto señala no solo a las actividades vinculadas al mar, sino que lleva implícito también la noción de sostenibilidad.

En este marco, ha sido fundamental la aprobación de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía, con la finalidad de lograr la transición hacia un nuevo modelo de protección ambiental basado en una economía circular.

En Andalucía, la Economía Azul constituye un ámbito económico muy relevante desde el punto de vista de la riqueza y el empleo y con un fuerte potencial para crear sinergias que impliquen a otros sectores. Los casi 1.000 km de costa andaluza y su posición en el encuentro de dos cuencas marinas, la atlántica y mediterránea, hacen de Andalucía una región con una fuerte identidad marina.

Al mismo tiempo, el litoral andaluz acoge siete espacios naturales protegidos con la figura de Parque Natural y un Parque Nacional y, en conjunto, alrededor de 300 km de la franja costera andaluza (el 35% de ella), está integrada en algún tipo de espacio protegido de carácter autonómico, nacional o internacional.

Es un espacio, por tanto, que requiere de la intervención de las administraciones públicas mediante estrategias que orienten las actividades que en él se desarrollan hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental.

Todo ello será objeto de esta Estrategia Andaluza de Economía Azul Sostenible, cuya finalidad es impulsar y hacer compatibles los sectores económicos vinculados con los mares y la costa de Andalucía, en el marco de una economía innovadora y de la sostenibilidad ambiental.

Esta estrategia fija los siguientes objetivos:

a) Impulsar la mejora de conocimiento sobre el medio marino, sus ecosistemas, la distribución y el estado y tendencias de las especies y hábitats amenazados.

b) Impulsar la protección y conservación de la biodiversidad marina en base al mejor conocimiento científico y técnico.

c) Favorecer la mitigación y la adaptación del cambio climático y la resiliencia de las costas mediante el impulso de las energías renovables y la transición hacia una economía circular en los mares y costas y la búsqueda e implementación de soluciones basadas en infraestructura verde.

d) Impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación del conocimiento azul.

e) Promover la innovación para el desarrollo empresarial, la generación de comunidades industriales innovadoras y las nuevas iniciativas emprendedoras.

f) Fomentar la cultura marina en Andalucía, mediante el impulso del turismo sostenible en el medio litoral y marino, así como la mejora de la visibilidad de las actividades portuarias, pesqueras y acuícolas como motores económicos de la región.

g) Impulsar la generación de alianzas estratégicas con las distintas regiones europeas y con países del entorno y la internacionalización.

Documento web: Estrategia Andaluza de Economía Azul Sostenible Horizonte 2028

Enlace web: Acuerdo de 9 de abril de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Primera Estrategia Andaluza de Economía Azul Sostenible. Horizonte 2028

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de mayo de 2025

Zonas Especiales de Conservación del litoral de Huelva y Planificación de espacios naturales

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

Fuente: Decreto 95/2025, de 16 de abril, por el que se declaran determinadas Zonas Especiales de Conservación del litoral de Huelva y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Laguna de El Portil y de los Parajes Naturales Enebrales de Punta Umbría, Estero de Domingo Rubio, Lagunas de Palos y Las Madres, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido. (BOJA n. 77, de 24 de abril de 2025)

Palabras clave: Biodiversidad. Ecosistemas. Zonas de especial conservación. Red Natura 2000. Espacios naturales protegidos. Gestión. Planificación.

Resumen:

La Reserva Natural Laguna de El Portil y los Parajes Naturales Enebrales de Punta Umbría, Estero de Domingo Rubio, Lagunas de Palos y Las Madres, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido se localizan en el litoral onubense, entre la depresión del Guadalquivir y la desembocadura del Guadiana. Estos espacios naturales abarcan en su conjunto una importante superficie, que alberga ecosistemas diversos: marismas mareales, sistemas lagunares, playas, cordones arenosos litorales, dunas embrionarias y dunas fijadas.

Al tratarse de ecosistemas húmedos en su mayoría, la confluencia de dinámicas fluviales y mareales propicia unas condiciones extremas de salinidad, escasez de nutrientes y movilidad del sustrato y, por tanto, la presencia de comunidades vegetales con un alto grado de especialización, que revisten un notable interés ecológico y de conservación.

En cuanto a la fauna presente en estos ámbitos, el grupo de las aves es el mejor representado.

El valor de estas zonas se refuerza al formar parte de una extensa red de espacios que constituye un sistema interrelacionado que asegura la interconexión entre distintas áreas naturales en un ámbito extraordinariamente amplio. Entre estos espacios se pueden citar el Parque Nacional y Parque Natural de Doñana.

Todos estos espacios forman parte de la Red Natura 2000, tal y como establecen el artículo 3.1 de la Directiva Hábitats y el artículo 42.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Por otra parte, el Paraje Natural Lagunas de Palos y Las Madres fue incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 43.3 y 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, se declaran ZEC los LIC Laguna de El Portil (ES6150001), Enebrales de Punta Umbría (ES6150002), Estero de Domingo Rubio (ES6150003), Lagunas de Palos y Las Madres (ES6150004), Marismas de Isla Cristina (ES6150005), Marismas del Río Piedras y

Flecha del Rompido (ES6150006). La declaración de estas ZEC conlleva su inclusión en el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía e integración en la Red Natura 2000.

Los hábitats y especies en atención a los cuales se declaran las citadas ZEC son los que figuran en el correspondiente plan de gestión incluido en el Anexo VII.

Los límites de las referidas ZEC son los que se representan de forma gráfica en los Anexos I, II, III, IV, V y VI, respectivamente.

Asimismo, se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de estas zonas, con la finalidad de regular los usos y actividades en estos espacios y concretar los criterios de ordenación y gestión de los mismos.

En definitiva, el presente Decreto responde a la finalidad de declarar ZEC los LIC referenciados y concretar la ordenación y el régimen de los usos y actividades que en ellos se desarrollan, así como determinar los criterios y medidas básicas para su gestión. Todo ello para garantizar la conservación del medio ambiente, en general, y la supervivencia a largo plazo de las especies y los hábitats, el mantenimiento de la biodiversidad y la geodiversidad, la calidad del aire, el agua y los suelos, en particular, así como asegurar un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Enlace web: Decreto 95/2025, de 16 de abril, por el que se declaran determinadas Zonas Especiales de Conservación del litoral de Huelva y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Laguna de El Portil y de los Parajes Naturales Enebrales de Punta Umbría, Estero de Domingo Rubio, Lagunas de Palos y Las Madres, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido

Agenda

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de mayo de 2025

El nuevo rumbo de los envases: hacia una Europa sin residuos. Claves del nuevo Reglamento Europeo 2025/40, online, 28 de mayo de 2025

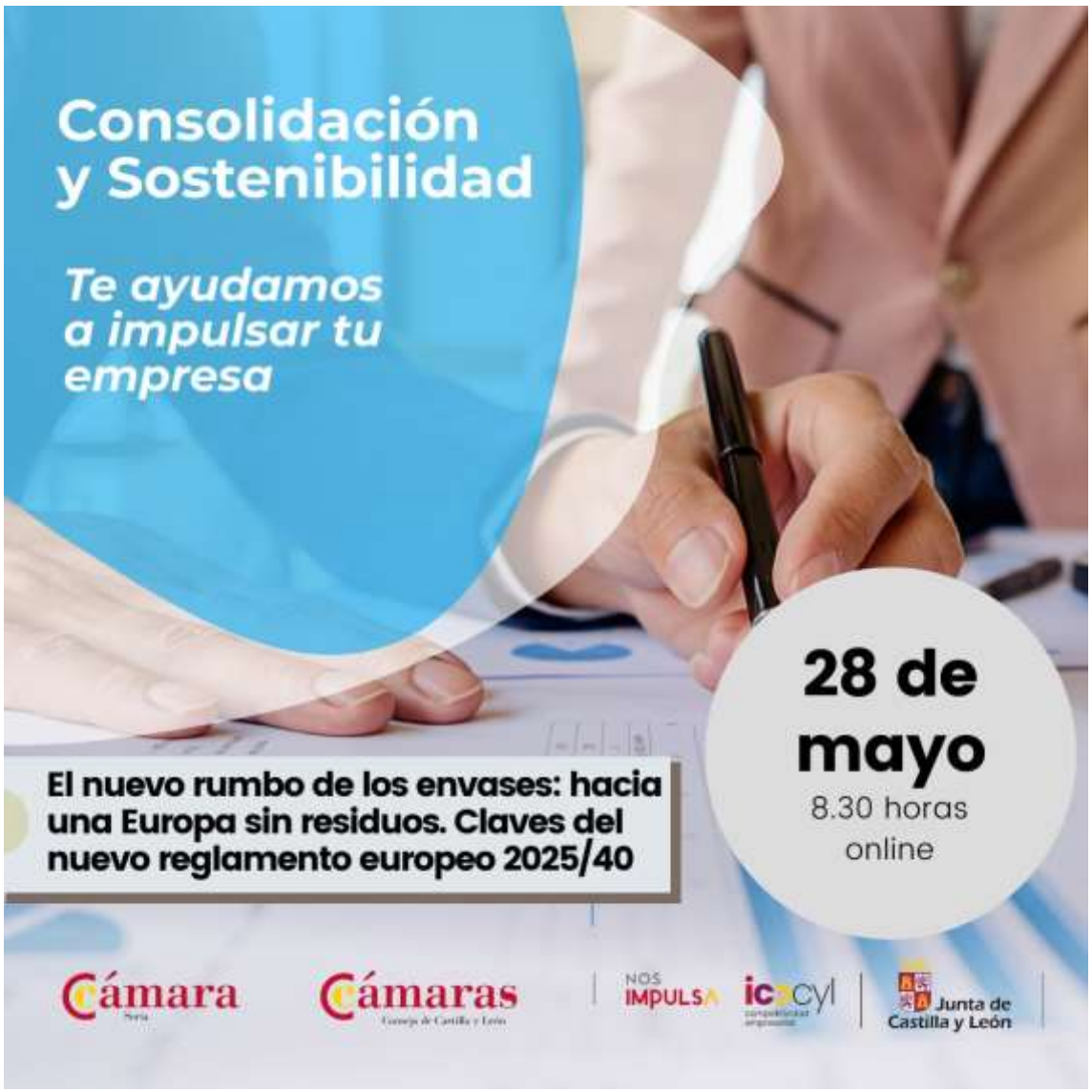
Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

Palabras clave: Formación. Residuos. Envases. Unión Europea.

Resumen:

El próximo miércoles 28 de mayo de 2025 se celebrará la jornada “El nuevo rumbo de los envases: hacia una Europa sin residuos. Claves del nuevo Reglamento Europeo 2025/40”, un evento online de 8:30 a 10:30 horas, organizado por las Cámaras de Comercio de Soria y Castilla y León, en colaboración con el ICECYL y la Junta de Castilla y León.

Esta formación será impartida por nuestra querida María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid.



El nuevo Reglamento (UE) 2025/40, publicado el 22 de enero de 2025, establece requisitos a lo largo de todo el ciclo de vida de los envases en relación con su sostenibilidad y etiquetado ambiental. Asimismo, introduce aspectos relevantes vinculados a la responsabilidad ampliada del productor y a la prevención de residuos. Con estos objetivos, el Reglamento busca evitar obstáculos al comercio en el mercado interior, al tiempo que protege el medio ambiente y la salud humana. A partir de 2026, las empresas deberán adaptarse progresivamente a las nuevas exigencias.

Entre otras disposiciones, el Reglamento impone obligaciones a los Estados miembros, que deberán implementar las medidas previstas en su articulado. En el caso de España, el nuevo Real Decreto en materia de envases —actualmente en fase de consulta pública hasta el próximo 5 de junio— deberá alinearse con dicho Reglamento. Por ello, las empresas de la provincia disponen aún de un margen temporal para identificar aquellos aspectos que puedan

dificultar el desarrollo de sus actividades y trasladarlos, en tiempo y forma, a la administración competente.

En este contexto, la presente píldora informativa tiene como finalidad proporcionar a las empresas de Soria las claves prácticas y jurídicas necesarias para comprender el nuevo marco normativo europeo y anticipar sus obligaciones en materia de envases, envases reutilizables, etiquetado, responsabilidad ampliada del productor y economía circular.

Programa:

Modalidad: Online

Fecha: Del 28/05/2025

Hora: De 08:30 a 10:30

Enlace a la inscripción: El nuevo rumbo de los envases: hacia una Europa sin residuos. Claves del nuevo Reglamento Europeo 2025/40

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 04 de abril y el 02 de mayo de 2025

Agricultura:

GALLEGO SÁNCHEZ, Esperanza (Dir.); FERNÁNDEZ PÉREZ, Nuria (Dir.); ASENSI MERÁS, Altea (Coord.). *Sistema agroalimentario sostenible en la era digital*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 350 p.

NUCCIO, Alice de. *El desafío del acceso a la tierra entre crisis demográfica y dimensión local: una comparación entre España e Italia desde la perspectiva del derecho administrativo*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 320 p.

Aguas:

ÁLVAREZ ARCÁ, Ignacio. *Aspectos normativos de la diplomacia del agua de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 492 p.

Aguas continentales:

ABELLÁN CONTRERAS, Francisco José. *Exégesis histórico jurídica de la evolución normativa de las aguas continentales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 362 p.

Alimentación:

VERDÚ AMAT, Samuel. *Aspectos técnico-legales en la mejora nutricional de alimentos*. Alicante: Universidad de Alicante, 2025. 224 p.

Bienestar animal:

ROACH, Mary. *Crímenes animales*. Madrid: Capitán Swing Libros, 2025. 280 p.

Buques:

IGLESIAS BERLANGA, Marta. *El desarrollo de un marco jurídico para la navegación de los buques marítimos autónomos de superficie*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 350 p.

Cambio climático:

CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo. *Seguridad Social y riesgo climático: el accidente de trabajo y la protección por desempleo desde una lectura dinámica*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 130 p.

GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa. *Vivienda y cambio climático: desafíos regulatorios*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 280 p.

PALOMAR OLMEDO, Alberto (Dir.); ROSA MORENO, Juan. *La doble transición ecológica y digital*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 230 p.

Ciudad inteligente:

CEBRIÁN ABELLÁN, Francisco. *Ciudades medias fragmentadas: organización socio-territorial en espacios urbanos de interior: ejemplos de Castilla-La Mancha*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 230 p.

DÍAZ-FERNÁNDEZ, Antonio M. (Dir.); SOLARI-MERLO, Mariana N. (Dir.). *Tecnología y control social: el futuro de la gestión de la seguridad en las Smart Cities*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 230 p.

GUZMÁN PLASENCIA MEDINA, Florentino de. *La movilidad sostenible (Smart City) en el marco competencial del Cabildo Insular de Tenerife*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 260 p.

Competencias:

GUZMÁN PLASENCIA MEDINA, Florentino de. *La movilidad sostenible (Smart City) en el marco competencial del Cabildo Insular de Tenerife*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 260 p.

Costas:

BADIA MARTÍ, Ana M. *Sostenibilidad en el mar: una visión desde la Barcelona mediterránea*. Barcelona: Marcial Pons, 2025. 404 p.

Delito ecológico:

ROACH, Mary. *Crímenes animales*. Madrid: Capitán Swing Libros, 2025. 280 p.

Derecho ambiental:

PALOMAR OLMEDO, Alberto (Dir.); ROSA MORENO, Juan. *La doble transición ecológica y digital*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 230 p.

SANTOS SILVA, Renata Fabiana. *Nuevos caminos para la tutela ambiental en Brasil y España: consensualidad, nuevas tecnologías y sostenibilidad*. La Coruña: Colex, 2025. 192 p.

Derecho constitucional:

GARCÍA ORTIZ, Adrián. *Constitución ecológica: la protección de la naturaleza desde el constitucionalismo*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 250 p.

Derechos fundamentales:

CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo. *Seguridad Social y riesgo climático: el accidente de trabajo y la protección por desempleo desde una lectura dinámica*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 130 p.

PALOMAR OLMEDO, Alberto (Dir.); ROSA MORENO, Juan. *La doble transición ecológica y digital*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 230 p.

Desarrollo sostenible:

BADIA MARTÍ, Ana M. *Sostenibilidad en el mar: una visión desde la Barcelona mediterránea*. Barcelona: Marcial Pons, 2025. 404 p.

BOQUERA MATARREDONA, Josefina (Dir.); BATALLER GRAU, Juan (Dir.); VERCHER MOLL, Javier (Coord.). *Sostenibilidad y Derecho: una visión pluridisciplinar*. Barcelona: Marcial Pons, 2025. 574 p.

MARTÍNEZ CALVO, Javier (Dir.); SÁNCHEZ CANO, María Jesús (Dir.); SANTILLÁN SANTA CRUZ, Romina (Coord.). *Derecho privado y ODS: Desafíos y propuestas de integración*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 450 p.

ROMERO-DEXEUS, Carlos; ALZUA-SORZABAL, Aurkene; Giner Sánchez, David. *Forjando los destinos turísticos del mañana: conexiones críticas de los elementos sociales y técnicos en el desarrollo inteligente*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 410 p.

SANTOS SILVA, Renata Fabiana. *Nuevos caminos para la tutela ambiental en Brasil y España: consensualidad, nuevas tecnologías y sostenibilidad*. La Coruña: Colex, 2025. 192 p.

Edificación:

AÑÓN LARREY, Ana. *El promotor en la Ley de Ordenación de la Edificación: mecanismos de resarcimiento: la intervención provocada y la acción de repetición*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 378 p.

GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa. *Vivienda y cambio climático: desafíos regulatorios*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 280 p.

SANTANA BUGÉS, Armando José. *Sociedad y participación democrática: la ley de la arquitectura*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 200 p.

Energía:

LÓPEZ-IBOR MAYOR, Vicente. *Los nuevos retos de la seguridad en la transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 600 p.

MARTÍNEZ, Pablo (Ed.); SANTIAGO, Emilio (Ed.); VINDEL, Jaime (Ed.). *Atlas cultural de la energía*. Madrid: Los libros de la catarata, 2025. 320 p.

PALOMAR OLMEDO, Alberto (Dir.); ROSA MORENO, Juan. *La doble transición ecológica y digital*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 230 p.

Fiscalidad ambiental:

MARCOS CARDONA, Marta (Dir.); SELMA PENALVA, Victoria (Dir.). *Guía práctica sobre los retos jurídico-tributarios de la digitalización en el sector del transporte*. Barcelona: Atelier, 2025. 188 p.

MERINO JARA, Isaac (Dir.); VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, Antonio (Coord.); SOBÉRBIALA GARBIZU, Irune (Coord.). *Fiscalidad medioambiental*. Madrid: La Ley-Wolters Kluwer, 2025. 1050 p.

Medio marino:

BADIA MARTÍ, Ana M. *Sostenibilidad en el mar: una visión desde la Barcelona mediterránea*. Barcelona: Marcial Pons, 2025. 404 p.

CARRO PITARCH, María. *Los recursos genéticos marinos de las zonas fuera de la jurisdicción nacional: un antes y un después en su régimen jurídico a la luz del Acuerdo BBNJ*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 464 p.

GARCÍA PÉREZ, Rafael. *La red global de cables submarinos: geopolítica y seguridad de una infraestructura crítica*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 270 p.

GONZÁLEZ LAXE, Fernando (Dir.); RODRÍGUEZ DOCAMPO, María José (Dir.). *Anuario de estudios marítimos (Volumen IV)*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 520 p.

IGLESIAS BERLANGA, Marta. *El desarrollo de un marco jurídico para la navegación de los buques marítimos autónomos de superficie*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 350 p.

LANGELAAN OSSET, Francisco de Borja. *La oponibilidad de las cláusulas de jurisdicción insertas en los conocimientos de embarque de conformidad con el Reglamento (UE) nº 1215/2012 y la Ley 14/2014 de navegación marítima*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 500 p.

Medio rural:

NUCCIO, Alice de. *El desafío del acceso a la tierra entre crisis demográfica y dimensión local: una comparación entre España e Italia desde la perspectiva del derecho administrativo*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 320 p.

Migración ambiental:

FELIPE PÉREZ, Beatriz. *Migraciones climáticas: avances en el reconocimiento, la protección jurídica y la difusión de estas realidades*. Zaragoza: Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), 2021. 61 p. Disponible en: https://ecodes.org/images/que-hacemos/06.Cooperacion/Eje4_educacion_desarrollo/Informe-Migraciones-Climaticas-Avances-en-el-reconocimiento-la-proteccion-juridica-ECODES-2021.pdf (Fecha de último acceso: 28-03-2025).

Montes:

CALVO SÁNCHEZ, Luis. *El sistema administrativo de las ordenanzas generales de montes: las bases históricas de la regulación de los montes en España 1833-1842*. Madrid: Fundación Conde del Valle de Salazar, 2022. 520 p.

Movilidad sostenible:

GUZMÁN PLASENCIA MEDINA, Florentino de. *La movilidad sostenible (Smart City) en el marco competencial del Cabildo Insular de Tenerife*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 260 p.

Ordenación del territorio:

LÓPEZ VIDAL, Manuel. *Situación de fuera de ordenación: régimen jurídico*. Madrid: RDU, 2025. 690 p.

Participación:

SANTANA BUGÉS, Armando José. *Sociedad y participación democrática: la ley de la arquitectura*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 200 p.

Recursos genéticos:

CARRO PITARCH, María. *Los recursos genéticos marinos de las zonas fuera de la jurisdicción nacional: un antes y un después en su régimen jurídico a la luz del Acuerdo BBNJ*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 464 p.

Salud:

BOLDOVA PASAMAR, Miguel Ángel. *Nuevos retos del derecho ante la protección y promoción de la salud: investigaciones de la Cátedra J&J Derecho y Salud – Universidad de Zaragoza (2023-2024)*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 530 p.

CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo. *Seguridad Social y riesgo climático: el accidente de trabajo y la protección por desempleo desde una lectura dinámica*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 130 p.

Seguridad marítima:

GARCÍA PÉREZ, Rafael. *La red global de cables submarinos: geopolítica y seguridad de una infraestructura crítica*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 270 p.

VERDÚ AMAT, Samuel. *Aspectos técnico-legales en la mejora nutricional de alimentos*. Alicante: Universidad de Alicante, 2025. 224 p.

Transportes:

LANGELAAN OSSET, Francisco de Borja. *La oponibilidad de las cláusulas de jurisdicción insertas en los conocimientos de embarque de conformidad con el Reglamento (UE) nº 1215/2012 y la Ley 14/2014 de navegación marítima*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 500 p.

MARCOS CARDONA, Marta (Dir.); SELMA PENALVA, Victoria (Dir.). *Guía práctica sobre los retos jurídico-tributarios de la digitalización en el sector del transporte*. Barcelona: Atelier, 2025. 188 p.

Turismo sostenible:

ASICOTUR. *Análisis del futuro del sector turístico y casos de éxito*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 600 p.

RODRÍGUEZ-PALLAS, Ángel (Ed.); FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Javier Luis (Ed.); KUMAR, Pankaj (Ed.). *La experiencia turística desde la perspectiva de turistas, comunidad anfitriona*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 350 p.

ROMERO-DEXEUS, Carlos; ALZUA-SORZABAL, Aurkene; Giner Sánchez, David. *Forjando los destinos turísticos del mañana: conexiones críticas de los elementos sociales y técnicos en el desarrollo inteligente*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 410 p.

Urbanismo:

CANO MURCIA, Antonio. *Urbanismo e Inteligencia Artificial: ¿es posible?* Alcalá La Real (Jaén): Oncelibros, 2025. 268 p.

CEBRIÁN ABELLÁN, Francisco. *Ciudades medias fragmentadas: organización socio-territorial en espacios urbanos de interior: ejemplos de Castilla-La Mancha*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 230 p.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger. *Recuperación del urbanismo español: problemas del urbanismo español contemporáneo y posibles soluciones*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2025. 200 p.

LÓPEZ VIDAL, Manuel. *Situación de fuera de ordenación: régimen jurídico*. Madrid: RDU, 2025. 690 p.

SANTANA BUGÉS, Armando José. *Sociedad y participación democrática: la ley de la arquitectura*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 200 p.

Tesis doctorales

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 02 de mayo de 2025

Aprovechamiento forestal:

MATA TORRES, Cynthia Inmaculada. *Marco normativo sobre la biomasa: aprovechamiento energético y gestión forestal sostenible*. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Isabel González Ríos. Málaga: Universidad de Málaga. Facultad de Derecho. Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales, 2023. 394 p. Disponible en: https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/30722/TD_MATA_TORRES%2c%20Cynthia%20Inmaculada.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Fecha de último acceso 30-04-2025)

Biomasa:

MATA TORRES, Cynthia Inmaculada. *Marco normativo sobre la biomasa: aprovechamiento energético y gestión forestal sostenible*. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Isabel González Ríos. Málaga: Universidad de Málaga. Facultad de Derecho. Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales, 2023. 394 p. Disponible en: https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/30722/TD_MATA_TORRES%2c%20Cynthia%20Inmaculada.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Fecha de último acceso 30-04-2025)

Energía:

MATA TORRES, Cynthia Inmaculada. *Marco normativo sobre la biomasa: aprovechamiento energético y gestión forestal sostenible*. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Isabel González Ríos. Málaga: Universidad de Málaga. Facultad de Derecho. Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales, 2023. 394 p. Disponible en: https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/30722/TD_MATA_TORRES%2c%20Cynthia%20Inmaculada.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Fecha de último acceso 30-04-2025)

Fiscalidad ambiental:

DUFAL, Rémy. *Le droit fiscal et financier de l'environnement au soutien de l'action publique*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Philippe Billet. Lyon (Francia): Université de Lyon, 2023.

Montes:

GARCÍA SALAS, Francisco José. *Régimen jurídico del cuerpo de agentes forestales*. Tesis doctoral dirigida por la Dra. María Luisa Gómez Jiménez. Málaga: Universidad de Málaga, 2024.

MATA TORRES, Cynthia Inmaculada. *Marco normativo sobre la biomasa: aprovechamiento energético y gestión forestal sostenible*. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Isabel González Ríos.

Málaga: Universidad de Málaga. Facultad de Derecho. Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Sociales, 2023. 394 p. Disponible en: https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/30722/TD_MATA_TORRES%2c%20Cynthia%20Inmaculada.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Fecha de último acceso 30-04-2025)

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de abril y 09 de mayo de 2025

Se han publicado los siguientes 21 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Administración y cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública = Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública, vol. 18, n. 2, julio-diciembre 2023, https://doi.org/10.36402/ac.v18i2

- (El) Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, n. 115, noviembre 2024

- Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 10677, n. 10680, n. 10683, n. 10684, n. 10705, n. 10707; 2025

- Journal of World Energy Law and Busines, vol. 18, n. 1, febrero 2025, https://academic.oup.com/jwelb/issue/18/1

- Oxford Journal of Legal Studies, vol. 44, n. 4, invierno 2024, https://academic.oup.com/ojls/issue/44/4

- Revista Análisis jurídico-político, vol. 4, n. 7, enero.junio 2022

- Revista CESCO de Derecho de Consumo, n. 50, abril-junio 2024, https://revista.uclm.es/index.php/cesco/issue/view/251

- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n. 376, 2025

- Revista Galega de Administración Pública, n. 67, 2024, https://doi.org/10.36402/regap.v1i67

- Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinares de Bienestar Animal, n. 4, 2019 ; n. 5, 2020 ; n. 6, 2020 ; n. 7, 2021 ; n. 8, 2021

- Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente, n. 2, diciembre 2022, https://aidca.org/ridca-edicion2/

- Yearbook of International Environmental Law, vol. 34, n. 1, 2023

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11, 25 de abril, 09, 16 y 23 de mayo de 2025

Acceso a la justicia:

SABSAY, Daniel A.; FERNÁNDEZ, Cristian H. Por una implementación plena, integral y efectiva del Acuerdo de Escazú para afianzar la democracia ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental22/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Aguas:

TRIAS PRATS, Bartomeu. Aprovechamiento privado de aguas (subterráneas) públicas: cuarenta años de la Ley de Aguas de 1985. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 376, 2025, pp. 133-173.

Alimentación:

FLORENCIA PINEDO, María. Sistemas de promoción de la alimentación saludable en el mundo. Especial análisis de la implementación de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable en Argentina. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-agrario1 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

MARTÍNEZ NAVARRO, Juan Alejandro. El derecho a la alimentación y el deber sobre los desperdicios alimentarios. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n. 50, abril-junio 2024, pp. 29-50. Disponible en: https://doi.org/10.18239/RCDC_2024.50.3484 (Fecha de ultimo acceso 28/04/2025)

Bienestar animal:

ANTÚNEZ SÁNCHEZ, Alcides; LLOVET ESPINOSA, Sandra de Jesús; GONZÁLEZ CABRALES, Yamilé. El bienestar animal desde una perspectiva jurídica en Cuba. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-animal5/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

BOMPEIXE CARSTENS, Lucas Afonso; ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Novos sujeitos, novos demandantes: a defesa dos direitos animais em juízo no Brasil. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-animal6/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

GROSSMAN, Joanna. The legal status of horses after the incorporation the Pet and Women Safety (PAWS) Act into the United States Agriculture Improvement Act of 2018. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 5, 2020.

GUIRADO MENDOZA, José; MORALES REYES, Zebensui; ROMERO GARCÍA, Diego; et al. Sustancias empleadas en el envenenamiento de fauna silvestre: marco legal y jurisprudencia. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 7, 2021.

HERNÁNDEZ URAÑA, Bernardo Alfredo. What are the fundamentals of animal rights?. *Revista Análisis Jurídico-Político*, vol. 4, n. 7, enero-junio 2024, 127-139. Disponible en: https://doi.org/10.22490/26655489.5594 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

MEDINA MARTÍN, Enrique. Regulación jurídica de las políticas públicas de protección, bienestar o "derechos" de los animales: de la instauración del bienestar animal como política pública por la Unión Europea en 1974 a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional, 81/2020, de 15 de julio. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 6, 2020.

TEROL GÓMEZ, Ramón. La lucha contra el dopaje en las carreras y competiciones de caballos. El complejo e inacabado y continuamente pospuesto régimen jurídico español. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 4, 2019.

YUMI MARQUES, Letícia. A tutela dos animais nos direitos ambiental e animal brasileiros e a senciência como fundamento da sua proteção jurídica. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-animal2 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Biodiversidad:

CARNERO ARROYO, Ena. La necesidad de protección integral de la biodiversidad marina y cultural frente a los derrames de petróleo. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental4/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Cambio climático:

ALLUA ULFE, María Ximena. Cambio climático. Hacia una política democrática global. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-AMBIENTAL26 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

CAMPO, Cristina del. Algunas reflexiones sobre el Cambio Climático y el manipulado Instituto de Línea de Ribera. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental14 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

ESCOBAR VARGAS, Pamela; SÁNCHEZ LÓPEZ, Patricia. Balance actual del financiamiento climático ante el colapso ecológico-civilizatorio. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-AMBIENTAL28 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

GONZÁLEZ ACOSTA, Gustavo; RUBÉN SORBARA, Pascual; MARTÍN LANDÓ, Leandro. Gobernanza relativa a la adaptación y mitigación al cambio climático global en la Ley de Presupuestos Mínimos 27.520 en la República Argentina. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-AMBIENTAL40 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

PALOMBO, Dalia. Business, Human Rights and Climate Change: The Gradual Expansion of the Duty of Care.*Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 44, n. 4, invierno 2024, pp. 889-919. Disponible en: https://doi.org/10.1093/ojls/gqae023 (Fecha de ultimo acceso 28/04/2025)

ZABALLOS ZURILLA, María. ¿Un nuevo derecho fundamental a la protección efectiva contra el cambio climático? *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n. 50, abril-junio 2024, pp. 202-215. Disponible en: https://doi.org/10.18239/RCDC_2024.50.3493 (Fecha de ultimo acceso 28/04/2025)

Comercio de especies:

MEDINA MARTÍN, Enrique. El marco normativo para la protección y la introducción de la genética forense animal como herramienta de detección e investigación de su tráfico ilegal en España: el caso de la anguila europea (anguilla anguilla). *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 8, 2021.

Consumo responsable:

HASTENTEUFEL, Fabio; GUILHERME SANTOS, Priscila. O impacto das relações de consumo na economia. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental7 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Contaminación marítima:

CARNERO ARROYO, Ena. La necesidad de protección integral de la biodiversidad marina y cultural frente a los derrames de petróleo. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental4/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Delito ecológico:

COLÁS TURÉGANO, María Asunción. Maltrato animal y maltrato doméstico: la agravante de cometer el hecho en presencia de un menor. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 8, 2021.

FUENTES-LOUREIRO, María Ángeles. Las penas por delitos de maltrato y abandono de animales. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 8, 2021.

GARCÍA RUIZ, Ascensión. Criminología azul (blue criminology): las secuelas del paisaje acústico y lumínico en el universo marino y oceánico. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 8, 2021.

MEDINA MARTÍN, Enrique. El marco normativo para la protección y la introducción de la genética forense animal como herramienta de detección e investigación de su tráfico ilegal en España: el caso de la anguila europea (anguilla anguilla). *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 8, 2021.

OLMEDO DE LA CALLE, Eduardo. Actuaciones urgentes en la investigación de los delitos de maltrato animal. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 8, 2021.

Derecho ambiental:

BAGNI, Silvia. The rights of nature in colombian and indian case-law. *Revista Análisis Jurídico-Político*, vol. 4, n. 7, enero-junio 2024, 99-123. Disponible en: https://doi.org/10.22490/26655489.5519 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

BARRIENTOS RODEA, Rebeca; PASCUAL CRUZ, Carlos A. La protección jurídica de los derechos de la naturaleza. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental10 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

GABRIELA APARICIO, Yakmila. La institución jurídica de la auditoría ambiental y su relevancia en el derecho ambiental administrativo. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-AMBIENTAL27/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).
MEJÍA LOBO, Yerlin. El bien jurídico "Clima". *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental6 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

GIL NOGUERAS, Luis Alberto. .¿De quién son las rocas de la luna? Una aproximación al Derecho Ultraterrestre. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10684, 2025

RÍOS, Isabel de los. La equidad en los principios jurídicos ambientales. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/RIDCA2-AMBIENTAL2/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

SANGLAR, Ignacio. Elementos para la creación de la Policía Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental12 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

VASCONCELOS VILAÇA, Guilherme. Ecology, Jurisprudence, and Private International Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 44, n. 4, invierno 2024, pp. 1002-1022

Derechos fundamentales:

BRANT BAMBIRRA, Tamara; RIBEIRO, Deilton. Refugiados ambientais climático como consequência da inobservância da proteção do direito fundamental ao meio ambiente. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental3 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

MANIRUZZAMAN, A.F.M.; AL-SALEEM, Khalid. Renewable energy and energy justice in the Middle East: international human rights, environmental and climate change law and policy perspectives. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae021 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

PALOMBO, Dalia. Business, Human Rights and Climate Change: The Gradual Expansion of the Duty of Care.*Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 44, n. 4, invierno 2024, pp. 889-919. Disponible en: https://doi.org/10.1093/ojls/gqae023 (Fecha de ultimo acceso 28/04/2025)

SIERRA, Karen L. Defensores de los Derechos Humanos y el medio ambiente en Honduras. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-constitucional19 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

ZABALLOS ZURILLA, María. ¿Un nuevo derecho fundamental a la protección efectiva contra el cambio climático? *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n. 50, abril-junio 2024, pp. 202-215. Disponible en: https://doi.org/10.18239/RCDC_2024.50.3493 (Fecha de ultimo acceso 28/04/2025)

Desarrollo sostenible:

SEIJO VILLAMIZAR, Javier; MARTÍN BERMÚNDEZ, Federico. Situación de la pesca artesanal en Galicia y retos ecosistémicos para una nueva agenda de cambio social transformador. *Administración y cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública = Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 18, n. 2, julio-diciembre 2023, pp. 207-242. Disponible en: https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5164 (Fecha de ultimo acceso 07/05/2025)

VALMAÑA OCHAÍTA, María. Diez años de regulación europea en materia de sostenibilidad. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10683, 2025

Educación ambiental:

ANTÚNEZ SÁNCHEZ, Alcides Francisco. La formación jurídico ambiental. Caracterización holística. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental13 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Energía:

HUG, Francine. Local content requirements in Asia's Just Energy Transition: Neutralizing tensions with international economic law. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n.

1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf003 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. El papel de la extrafiscalidad del IPTU verde para el empoderamiento social local y la formación de comunidades energéticas en Brasil. *Administración y cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública = Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 18, n. 2, julio-diciembre 2023, pp. 293-304. Disponible en: https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5197

NWAMORDI, I. S. Revolutionizing energy markets: commercialization of natural gas projects through blockain technology. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae018 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

TOMÉ DOMÍNGUEZ, Paula María. Comunidades Energéticas Locales y Reto Demográfico: oportunidades para la lucha contra la despoblación. *Administración y cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública = Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 18, n. 2, julio-diciembre 2023, pp. 285-292. Disponible en: https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5179 (Fecha de ultimo acceso 07/05/2025)

YAHYAI, Ahad Al; SOLIMAN-HUNTER, Tina. Shifting national interest in petroleum-producing countries during the energy transition: the Omani experience. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae019 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

YAN, Xingyu. Unbundling power transmission and distribution: whither the incremental power distribution network reform in China?. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae025 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

Energía eléctrica:

SATO, Heloisa Zerbinatti. Market design and public policy for Battery Energy Storage System penetration: Case study Brazil. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae023 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

Energía eólica:

LOZANO CUTANDA, Blanca; BLAS GALBETE, Ander de. La sentencia del Tribunal Supremo sobre el parque eólico Campelo ¿hacia el fin de la parálisis del desarrollo eólico en Galicia? *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10705, 2025

Energías renovables:

MANIRUZZAMAN, A.F.M.; AL-SALEEM, Khalid. Renewable energy and energy justice in the Middle East: international human rights, environmental and climate change law and

policy perspectives. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae021 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

Ética ambiental:

REBOLLO DÍAZ, Pedro. Primer caso de ecopostureo o Greenwashing en los tribunales españoles. Comentario de la Sentencia del Juzgado Mercantil n.º 2 de Santander, de 21 de febrero de 2025. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10680, 2025

Fauna:

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier; ALMARCHA MARTÍNEZ, Francisco; AYERZA, Pablo. Últimas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el lobo (Canis lupus) y su potencial repercusión en la gestión de la especie en España. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 7, 2021.

Fiscalidad ambiental:

ESCOBAR VARGAS, Pamela; SÁNCHEZ LÓPEZ, Patricia. Balance actual del financiamiento climático ante el colapso ecológico-civilizatorio. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-AMBIENTAL28 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

GONZÁLEZ ACOSTA, Gustavo; RUBÉN SORBARA, Pascual; MARTÍN LANDÓ, Leandro. Gobernanza relativa a la adaptación y mitigación al cambio climático global en la Ley de Presupuestos Mínimos 27.520 en la República Argentina. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-AMBIENTAL40 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

GONZÁLEZ DONA, José Manuel. El Impuesto Compensatorio Ambiental Minero como tributo propio de Galicia: examen conforme al ordenamiento jurídico de la Unión Europea. *Revista Galega de Administración Pública*, n. 67, 2024, pp. 125-142. Disponible en: https://doi.org/10.36402/regap.v67i1.5137 (Fecha de último acceso 08/04/2025).

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan. La tributación ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental18/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

LASARTE ÁLVAREZ, Javier; RAMOS PRIETO, Jesús. El reiterado fracaso de los gravámenes sobre hidrocarburos como recursos de las Comunidades Autónomas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 115, noviembre 2024, pp. 30-39

MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. El papel de la extrafiscalidad del IPTU verde para el empoderamiento social local y la formación de comunidades energéticas en Brasil. *Administración y cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública = Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 18, n. 2, julio-diciembre 2023, pp. 293-304. Disponible en: https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5197

Hidrocarburos:

LASARTE ÁLVAREZ, Javier; RAMOS PRIETO, Jesús. El reiterado fracaso de los gravámenes sobre hidrocarburos como recursos de las Comunidades Autónomas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 115, noviembre 2024, pp. 30-39

TALUS, Kim; et al. EU Methane Regulation and its impact on LNG imports. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae022 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

YAHYAI, Ahad Al; SOLIMAN-HUNTER, Tina. Shifting national interest in petroleum-producing countries during the energy transition: the Omani experience. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae019 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

Humedales:

ETCHEGARAY, Mariel; FERRO, Mariano. La especulación detrás de los incendios en los humedales del delta del Paraná ¿Hacia una situación de emergencia ambiental permanente? *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental11/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Incendios forestales:

ETCHEGARAY, Mariel; FERRO, Mariano. La especulación detrás de los incendios en los humedales del delta del Paraná ¿Hacia una situación de emergencia ambiental permanente? *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental11/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

SANTANA DE LELIS, Davi Augusto. La edad del fuego: ¿puede el Derecho Administrativo dar una respuesta a los incendios en Brasil? *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 115, noviembre 2024, pp. 74-83

Industria:

ROBERTS, Peter. Happy birthday dear BNOC, happy birthday to you. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf001 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

Información ambiental:

PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. O uso da informação como bem ambiental por parte das empresas transnacionais de midia social/empresas transnacionais de tecnologia vinculadas às redes sociais e sua tutela jurídica no direito ambiental constitucional brasileiro.

Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-CONSTITUCIONAL6 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

SABSAY, Daniel A.; FERNÁNDEZ, Cristian H. Por una implementación plena, integral y efectiva del Acuerdo de Escazú para afianzar la democracia ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental22/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Instrumentos de mercado:

NWAMORDI, I. S. Revolutionizing energy markets: commercialization of natural gas projects through blockain technology. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae018 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

SATO, Heloisa Zerbinatti. Market design and public policy for Battery Energy Storage System penetration: Case study Brazil. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae023 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

YAHYAI, Ahad Al; SOLIMAN-HUNTER, Tina. Shifting national interest in petroleum-producing countries during the energy transition: the Omani experience. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae019 (Fecha de último acceso 08-05-2025).

Instrumentos y protocolos internacionales:

FRANZA, Jorge A. El daño ambiental bajo la perspectiva del Acuerdo Regional de Escazú y la Ley General del Ambiente. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental-1/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

MARTINS CORONEL, Anna Julia; SANTOS ALEXIM, Alexandria dos. A União Europeia e o Pacto Verde Europeu. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental8/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

PASSOS DE FREITAS, Vladimir. O impulso da Conferência do Meio Ambiente da ONU em 1972 para a proteção do meio ambiente no Brasil. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental5/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

SABSAY, Daniel A.; FERNÁNDEZ, Cristian H. Por una implementación plena, integral y efectiva del Acuerdo de Escazú para afianzar la democracia ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental22/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Medio marino:

GARCÍA RUIZ, Ascensión. Criminología azul (blue criminology): las secuelas del paisaje acústico y lumínico en el universo marino y oceánico. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 8, 2021.

Medio rural:

BRANDELLI, Ailor Carlos; LUNELLI, Carlos Alberto; WIENCKE, Felipe Franz. A urbanização de áreas rurais pela expansão hoteleira e residencial em regiões de vocação turística. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental19 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

TOMÉ DOMÍNGUEZ, Paula María. Comunidades Energéticas Locales y Reto Demográfico: oportunidades para la lucha contra la despoblación. *Administración y cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública = Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 18, n. 2, julio-diciembre 2023, pp. 285-292. Disponible en: https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5179 (Fecha de ultimo acceso 07/05/2025)

Migración ambiental:

BRANT BAMBIRRA, Tamara; RIBEIRO, Deilton. Refugiados ambientais climático como consequência da inobservância da proteção do direito fundamental ao meio ambiente. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental3 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Minería:

GONZÁLEZ DONA, José Manuel. El Impuesto Compensatorio Ambiental Minero como tributo propio de Galicia: examen conforme al ordenamiento jurídico de la Unión Europea. *Revista Galega de Administración Pública*, n. 67, 2024, pp. 125-142. Disponible en: https://doi.org/10.36402/regap.v67i1.5137 (Fecha de último acceso 08/04/2025).

MANCILLA GONZÁLEZ, Rodolfo. Herramientas legales para combatir la minería ilegal en el Perú. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental3 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Ordenación del territorio:

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. La evolución del ordenamiento urbanístico español y su incidencia en el precio de las viviendas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 115, noviembre 2024, pp. 4-11

GIL NOGUERAS, Luis Alberto. .¿De quién son las rocas de la luna? Una aproximación al Derecho Ultraterrestre. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10684, 2025

Participación:

TONINELO, Alexandre Cesar; CALGARO, Cleide. Ação civil pública como meio de proteção dos bens comuns ambientais e a relativização da coisa julgada. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-AMBIENTAL24/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Pesca:

ALFONZO RIVERA, Esther. Pesca ilítica del recurso hidrobiológico sardina (Sardinella Aurita). *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-animal7/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

SEIJO VILLAMIZAR, Javier; MARTÍN BERMÚNDEZ, Federico. Situación de la pesca artesanal en Galicia y retos ecosistémicos para una nueva agenda de cambio social transformador. *Administración y cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública = Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 18, n. 2, julio-diciembre 2023, pp. 207-242. Disponible en: https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5164 (Fecha de ultimo acceso 07/05/2025)

Política ambiental:

PEÑALOZA, Federico G. La necesidad de una perspectiva penal en las políticas públicas ambientales. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental15/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Productos fitosanitarios:

MALANOS, Nancy L. La gestión de los envases vacíos de fitosanitarios. Normativa nacional y santafesina. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-agrario3/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Protección de especies:

CARNERO ARROYO, Ena. La necesidad de protección integral de la biodiversidad marina y cultural frente a los derrames de petróleo. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental4/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

MEDINA MARTÍN, Enrique. El marco normativo para la protección y la introducción de la genética forense animal como herramienta de detección e investigación de su tráfico ilegal en España: el caso de la anguila europea (anguilla anguilla). *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 8, 2021.

Régimen local:

ALEMANY GARCÍAS, Juan. Las sociedades urbanísticas mixtas en el ámbito local. Una nueva perspectiva tras la crisis sanitaria. *Revista Galega de Administración Pública*, n. 67, 2024, pp. 5-28. Disponible en: https://doi.org/10.36402/regap.v67i1.5115 (Fecha de último acceso 08/04/2025).

Residuos:

VERCHER NOGUERA, Antonio. Caso Cannavacciuolo y otros contra Italia, o como España puede acabar convertida en el basurero de Europa (Sentencia de 30 de enero de 2025. Tribunal Europeo de Derechos Humanos). *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10677, 2025

Residuos de envases:

MALANOS, Nancy L. La gestión de los envases vacíos de fitosanitarios. Normativa nacional y santafesina. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-agrario3/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Responsabilidad penal:

PEÑALOZA, Federico G. La necesidad de una perspectiva penal en las políticas públicas ambientales. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental9 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Responsabilidad por daños:

FRANZA, Jorge A. El daño ambiental bajo la perspectiva del Acuerdo Regional de Escazú y la Ley General del Ambiente. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental-1/ (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Transportes:

OLEA GODOY, Wenceslao Francisco. Naturaleza y régimen jurídico de los transportes turísticos «hop on-hop off» . *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10707, 2025

Turismo sostenible:

BRANDELLI, Ailor Carlos; LUNELLI, Carlos Alberto; WIENCKE, Felipe Franz. A urbanização de áreas rurais pela expansão hoteleira e residencial em regiões de vocação turística. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental19 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

OLEA GODOY, Wenceslao Francisco. Naturaleza y régimen jurídico de los transportes turísticos «hop on-hop off» . *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10707, 2025

Urbanismo:

ALEMANY GARCÍAS, Juan. Las sociedades urbanísticas mixtas en el ámbito local. Una nueva perspectiva tras la crisis sanitaria. *Revista Galega de Administración Pública*, n. 67, 2024, pp. 5-28. Disponible en: https://doi.org/10.36402/regap.v67i1.5115 (Fecha de último acceso 08/04/2025).

BRANDELLI, Ailor Carlos; LUNELLI, Carlos Alberto; WIENCKE, Felipe Franz. A urbanização de áreas rurais pela expansão hoteleira e residencial em regiões de vocação turística. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 2, diciembre 2022. Disponible en: https://aidca.org/ridca2-ambiental19 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. La evolución del ordenamiento urbanístico español y su incidencia en el precio de las viviendas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 115, noviembre 2024, pp. 4-11

LÓPEZ VIDAL, Manuel. El régimen de fuera de ordenación urbanística. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 376, 2025, pp. 39-132

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de abril de 2025

Aguas:

BURCHI, Stefano. International rivers and lakes/groundwater. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

Bienestar animal:

Sánchez Valdehita, Verónica. Los équidos y el código penal: introducción a diecisiete sentencias y autos de aplicación del derecho penal en caso de maltrato de équidos. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 4, 2019.

Biodiversidad:

PATEL, Sushmita. Nature conservation: natural lands and biological diversity: general report. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

Bosques:

SIDHU, Balraj K.; SINGHH, Arunender. Forests. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

Capa de ozono:

BHAT, Sairam; MOHANTA, Jaibatruka. Ozone layer. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

Comercio de especies:

AHMAD, Mazyar. Trade in endangered species. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023. Disponible en: https://doi.org/10.1093/yiel/yvae027 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa. Una invitación a leer el Dictamen 42/2021, de 8 de julio del Consejo de Estado, sobre la aplicación del principio non bis in idem en las infracciones y delitos de tráfico ilegal de especies protegidas por la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 8, 2021.

Contaminación marítima:

HARRISON, James. Ocean dumping. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

KIRCHNER, Stefan. Vessel source pollution. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

PATEL, Sushmita. Marine pollution: protection of the marine environment from land-based activities. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

Delito ecológico:

MORELLE HUNGRÍA, Esteban. La visión del "Ecocidio" desde la perspectiva de la Criminología verde y el derecho animal: nota acerca de la propuesta de inclusión de un nuevo precepto entre los que tipifican determinadas conductas humanas como crimen internacional. *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 8, 2021.

Derechos fundamentales:

HANSEN, Leena. Human rights and the environment. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

Energía nuclear:

SINGH, Rishika. Nuclear energy: nuclear safety. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

Espacios naturales protegidos:

PUIG-MARCÓ, Roser. Antarctica. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

ZWAAG, David L van der. Arctic. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023. Disponible en: https://doi.org/10.1093/yiel/yvae008 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Medio marino:

BENEDETTI, Ludovica de. Regional seas. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

LEARY, David. International Maritime Organization (IMO). *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023. Disponible en: https://doi.org/10.1093/yiel/yvae024 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

Pesca:

KIRCHNER, Stefan. Fisheries and marine mammals. *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, 2023.

Recensiones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de abril de 2025

Delito ecológico:

ALONSO GARCÍA, Enrique. Recensión: "Criminología, derecho y ética animal: Introducción a la bibliografía básica sobre el desarrollo de la Criminología del daño a los animales a partir de la Criminología verde: de la llamada de atención de Cazaux y Beirne en 1999 a la inminente traducción al español y otros idiomas…". *Revista general de derecho animal y estudios interdisciplinares de bienestar animal*, n. 8, 2021.

Derecho ambiental:

Recensión: "Juli Ponce Solé. El Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea de 2024: el derecho a una buena administración digital y su control judicial en España. Marcial Pons, Madrid, 2024". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n. 376, 2025, pp. 175-177.

Urbanismo:

Recensión: "Antonio Cano Murcia. Urbanismo e Inteligencia artificial, ¿es posible? Once Libros, Alcalá La Real, Jaén, 2025". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n. 376, 2025, p. 179.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambienta (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 30 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

1. Originalidad:

Los Artículos doctrinales deben ser originales y tratarán sobre temas de Derecho ambiental. Recogerán análisis doctrinales sobre legislación y jurisprudencia ambiental de cualquier naturaleza, con una finalidad esencialmente investigadora.

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos 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 ; biblioteca@cieda.es

3. Evaluación:

Los Artículos doctrinales serán aceptados previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, "double blind peer review"): en primer lugar, un evaluador interno que será miembro del Consejo de Redacción y, en una segunda fase, un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valorarán la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

La existencia de un informe de evaluación negativo es causa suficiente para la denegación de la publicación del artículo propuesto.

Los evaluadores recibirán los artículos del coordinador de AJA por correo electrónico y se someterán a las instrucciones y cuestionario de evaluación. Los artículos no llevarán indicación alguna que permita conocer la identidad del autor.

El resultado de la evaluación será comunicado al autor a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos meses.

Por otro lado, los Comentarios serán sometidos a una evaluación interna en proceso de doble-ciego.

4. Formato:

Los textos deberán presentarse **en formato Word**.

Los Comentarios tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría).

Los Artículos doctrinales mantendrán un tipo de fuente Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas.

Los trabajos recibidos responderán a la siguiente estructura:

– **Título** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
– **Autor**, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país, y el código ORCID, en su caso. En caso de autoría múltiple, se debe indicar en primer lugar la autoría principal.
– **Resumen** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
– **Palabras clave** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**. Deberán ir separadas por punto, con punto al final.
– **Índice o sumario**, en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
– **Contenido** del artículo.
– **Referencias bibliográficas.**

Cuando proceda, se indicará la fuente de financiación, indicando la entidad financiadora, el nombre y/o código del proyecto, así como cualquier otro dato relevante para la identificación de la misma.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
   2.1.
      2.1.1.
3.
   3.1.
   etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

Las **notas a pie** irán en Garamond 12, con las mismas características de párrafo.

Los extractos o **citas literales** irán en línea aparte, Garamond 12, en cursiva y con sangrado de 1 cm. a cada lado.

La **numeración** de cada epígrafe se hará con caracteres arábigos (no romanos) y hasta un máximo de tres niveles (1, 1.1., 1.1.1.). Los títulos de cada epígrafe o subepígrafe irán en negrita y mayúsculas. Si se desea enumerar a un nivel más detallado, se utilizará la secuencia: a), b), c)…, o se emplearán guiones.

Se procurará limitar el uso de imágenes y tablas y, en su caso, se deberá indicar pie de imagen o título de tabla, así como la fuente de procedencia.

5. Idiomas:

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

6. Accesibilidad para personas con discapacidad:

Es obligatorio que el documento cumpla con el RD1112/2018 de accesibilidad a la discapacidad. Esto significa que los enlaces del texto y de las notas al pie deben ser integrados dentro de su texto enunciativo.

Por ejemplo, en texto o nota a pie, debe decir:

> Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60

En lugar de:

> Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60, disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014_02_17_Manuela_Mora_Energias-renovables.pdf

Únicamente en el listado de la bibliografía se podrán expresar páginas web explícitas, indicando entre paréntesis la fecha de último acceso.

7. Bibliografía:

La **bibliografía** se realizará con el formato dictado por la norma **UNE-ISO 690:2013.** Deberá figurar al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. El listado de referencias bibliográficas final se ordenará de manera alfabética. El modelo básico corresponde a:

- **Monografías:** APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año.
- **Capítulos de monografías**: APELLIDOS, Nombre. Título. En: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año, pp. x-x.
- **Artículos de publicaciones periódicas:** APELLIDOS, Nombre. Título. *Nombre de revista*, volumen, año, pp. x-x.

Aquellos documentos en formato digital deberán añadir al final de la referencia:

Disponible en : www.URL.com (Fecha de último acceso XX-XX-20XX).

En caso de autoría múltiple hasta tres autores, se separarán con punto y coma. Si hay más de tres, se indicará el primero y se añadirá ", et al.".

Para la inserción de las citas en texto se recomienda la utilización del sistema autor-fecha:

- "El problema que se plantea en los tributos medioambientales es el riesgo del que nos hablan Carbajo Vasco y Herrera Molina (2004: p. 89) en…"
- "Algunos autores (García, 2018: p. 94) sugieren la incorporación…"

También es posible la utilización del sistema numérico continuo, con la adición de notas a pie de página en la que se indique la fuente, incluyendo además el listado final de referencias ordenado alfabéticamente.

Recomendamos la lectura de las siguientes guías de elaboración de referencias bibliográficas con UNE-ISO 690:2013 para ampliar la información correspondiente:

- Citas y elaboración de bibliografía: el plagio y el uso ético de la información: Estilo UNE-ISO 690. Universidad Autónoma de Madrid.
- Norma ISO 690:2013. Universidad de Zaragoza.

8. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:

Consultar en sitio web: http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/

9. Política editorial:

Puede consultar la política editorial completa de nuestra revista en el apartado "Publicar" de nuestra página web.

10. **Valoración** de la revista:

Con el fin de ofrecer un servicio que pretende satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el cuestionario de valoración.

Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental

Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual Núm. 156
Abril-Mayo 2025

"Actualidad Jurídica Ambiental" es una publicación on-line innovadora y gratuita**,** de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el *CIEDA-CIEMAT* considera *"AJA"* un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: *"Actualidad"*, con noticias breves; *"Legislación al día"*, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); *"Jurisprudencia al día"*, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; *"Referencias bibliográficas al día"*, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; *"Comentarios breves"* y *"Artículos"*, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídico ambiental.

"AJA" es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.

GOBIERNO DE ESPAÑA · MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES · Ciemat Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas · CIEDA Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental